



**Der Landesbeauftragte
für den Datenschutz
Nordrhein-Westfalen**

8. Tätigkeitsbericht

Achter Tätigkeitsbericht
des Landesbeauftragten für den Datenschutz
Nordrhein-Westfalen

für die Zeit vom 1. April 1986
bis zum 31. März 1987

Herausgeber: Der Landesbeauftragte
für den Datenschutz Nordrhein-Westfalen
Elisabethstraße 12, 4000 Düsseldorf 1
ISSN 0179-2431
Druck: Rheindruck Düsseldorf GmbH

Gliederung

| | |
|---|----|
| A. Aufgaben des Landesbeauftragten für den Datenschutz | 7 |
| 1. Überblick | 7 |
| 2. Kontrolle der Einhaltung der Datenschutzvorschriften | 8 |
| a) Kontrollbefugnis | 8 |
| b) Dateienregister | 9 |
| c) Durchsetzungsmöglichkeiten | 10 |
| 3. Stellungnahmen gegenüber dem Bundesverfassungsgericht | 11 |
| 4. Zusammenarbeit mit anderen Datenschutzkontrollinstanzen | 11 |
| a) Datenschutzbeauftragte | 11 |
| b) Aufsichtsbehörden für den nicht-öffentlichen Bereich | 11 |
| B. Datenschutz als Grundrecht | 12 |
| C. Datenschutz in den Bereichen der Verwaltung | 15 |
| 1. Meldewesen | 15 |
| a) Datenerhebung | 15 |
| b) Datenübermittlung an öffentliche Stellen | 15 |
| c) Datenübermittlung an nicht-öffentliche Stellen | 16 |
| d) Lohnsteuerkarten | 18 |
| 2. Wehrerfassung | 18 |
| 3. Personalausweiswesen | 19 |
| 4. Personenstandswesen | 20 |
| 5. Zivilschutz | 21 |
| 6. Kommunalwesen | 23 |
| 7. Polizei | 28 |
| a) Datenschutz und Bekämpfung des Terrorismus | 28 |
| b) Datenerhebung | 28 |
| c) Datenübermittlung an öffentliche Stellen | 30 |
| d) Löschung | 30 |
| 8. Verfassungsschutz | 32 |
| 9. Liegenschafts- und Vermessungswesen | 33 |
| 10. Bau- und Wohnungswesen | 34 |

| | |
|--|-----|
| 11. Rechtswesen | 35 |
| a) Strafsachen | 35 |
| b) Zivilsachen | 41 |
| c) Grundbuchwesen | 43 |
| d) Genossenschaftsregister | 45 |
| e) Notare | 45 |
| f) Strafvollzug | 46 |
| 12. Sozialwesen | 49 |
| a) Sozialversicherung | 49 |
| b) Sozialhilfe | 59 |
| c) Jugendhilfe | 65 |
| d) Kindergeld | 69 |
| e) Ausbildungsförderung | 70 |
| 13. Gesundheitswesen | 72 |
| a) Krankenhäuser | 72 |
| b) Medizinische Forschung | 74 |
| c) Gesundheitsämter | 75 |
| d) Berufskammern | 77 |
| 14. Personalwesen | 78 |
| a) Datenerhebung | 78 |
| b) Datenspeicherung | 81 |
| c) Gleitzeit | 82 |
| d) Beihilfen | 82 |
| e) Telefongespräche | 82 |
| f) Lehrerdaten | 84 |
| g) Datenweitergabe an öffentliche Stellen | 91 |
| 15. Statistik | 93 |
| a) Volkszählung | 93 |
| b) Kommunalstatistik | 98 |
| c) Hochschulstatistik | 99 |
| d) Bewährungshilfe- und Führungsaufsichtsstatistik | 100 |
| 16. Wissenschaft und Forschung | 101 |
| a) Hochschulen | 101 |
| b) Forschung | 102 |
| c) Studienplatzvergabe | 104 |
| 17. Bildung und Kultur | 104 |
| a) Schulwesen | 104 |
| b) Archive | 109 |
| 18. Finanzwesen | 109 |
| a) Steuerverwaltung | 109 |
| b) Kommunalabgaben | 112 |
| 19. Wirtschaft | 115 |
| a) Gewerbeüberwachung | 115 |
| b) Industrie- und Handelskammern | 116 |
| c) Innungen und Handwerkskammern | 118 |
| d) Bekämpfung der Schwarzarbeit | 118 |

| | |
|--|-----|
| 20. Verkehrswesen | 119 |
| a) Fahrerlaubnis | 119 |
| b) Kraftfahrzeugzulassung | 123 |
| c) Personenbeförderung | 124 |
| 21. Umweltschutz | 124 |
| 22. Öffentliche Unternehmen | 125 |
| a) Verkehrsbetriebe | 125 |
| b) Kreditinstitute | 126 |
| c) Versicherungsunternehmen | 133 |
| 23. Medien | 134 |
| D. Offene Fragen | 136 |
| E. Organisatorische und technische Maßnahmen | 144 |
| 1. Maßnahmen der Strukturorganisation | 145 |
| a) Interne Kontrollinstanz | 145 |
| b) Zuordnen von Verantwortlichkeiten | 145 |
| c) Funktionstrennungen | 151 |
| d) Test und Freigabe von Anwendungsprogrammen | 152 |
| 2. Maßnahmen der Ablauforganisation | 154 |
| a) Zugangsberechtigungen zum Sicherheitsbereich | 154 |
| b) Einzelfragen | 155 |
| 3. Technische Maßnahmen | 157 |
| a) Umfang des Sicherheitsbereichs | 157 |
| b) Sicherungsmaßnahmen für den Sicherheitsbereich | 157 |
| c) Versendung in verschlossenem Umschlag | 158 |
| 4. Organisatorisch-technische Maßnahmen | 158 |
| a) Sichern des Zugriffs über Datenendgeräte | 158 |
| b) Authentifizieren der Benutzer von Datenendgeräten | 160 |
| c) Maschinelle Authentifizierung im Zahlungsverkehr | 161 |
| d) Datensicherung bei Dateien | 163 |
| 5. Datensicherung bei Einsatz kleinerer Datenverarbeitungsanlagen | 165 |
| a) Führungsanforderungen im Hinblick auf die automatisierte Datenverarbeitung | 165 |
| b) Sicherheit der Programme | 167 |
| c) Versiegeln von Programmen | 170 |
| d) Datensicherheit bei Einsatz eines persönlichen Computers (PC) | 171 |
| e) Organisatorische und technische Maßnahmen zur Datensicherung bei Einsatz eines PC | 172 |
| f) Einsatz eines Textverarbeitungssystems zur Verarbeitung personenbezogener Daten | 175 |
| F. Weiterentwicklung des Datenschutzrechts | 179 |
| 1. Bundesrecht | 179 |
| 2. Landesrecht | 179 |

A. Aufgaben des Landesbeauftragten für den Datenschutz

1. Überblick

Als ermutigendes Zeichen für die wachsende Bedeutung des Datenschutzes werde ich, daß der Rat des Datenschutzbeauftragten nicht nur beim Bürger, sondern auch bei öffentlichen Stellen zunehmend gefragt ist. Die Zahl der Beratungsersuchen zu Datenschutzfragen aus der täglichen Verwaltungspraxis hat sich deutlich vergrößert. Andererseits ist aber bei manchen öffentlichen Stellen eine Verhärtung und mangelnde Einsicht gegenüber Anforderungen des Datenschutzes festzustellen, die auch in der gestiegenen Zahl der förmlichen Beanstandungen zum Ausdruck kommt.

Mit den anderen Datenschutzbeauftragten sehe ich es als eine meiner Aufgaben an, auch im Hinblick auf Gesetzesvorhaben des Bundes, die nach Inkrafttreten von den Ländern auszuführen sind, Empfehlungen zur Verbesserung des Datenschutzes zu geben. Mehrfach wurden die Datenschutzbeauftragten von seiten des Bundes als Sachverständige hinzugezogen. So habe ich mich auf Wunsch des Innenausschusses des Bundestages in den Anhörungen zur Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes, zum Mikrozensusgesetz und zu den Vorschriften über die Kraftfahrzeugregister (ZEVIS-Gesetz) geäußert. Auch das Bundesverfassungsgericht hat den Datenschutzbeauftragten in mehreren Verfahren Gelegenheit gegeben, sich zur Vereinbarkeit von Gerichtsentscheidungen und gesetzlichen Regelungen sowohl im Bereich des Bundes- als auch des Landesrechts mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung zu äußern.

Die mir vom Gesetzgeber zugewiesenen Aufgaben verstehe ich nicht als einseitige Interessensvertretung. Vielmehr ist es mein Anliegen, den Grundrechten auf Datenschutz und informationelle Selbstbestimmung zu größtmöglicher Geltung zu verhelfen, ohne widerstreitende Allgemeininteressen bei der gebotenen Abwägung zu vernachlässigen. Das Bundesverfassungsgericht hat im Volkszählungsurteil die erhebliche Bedeutung der Beteiligung unabhängiger Datenschutzbeauftragter für einen effektiven Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung auch im Interesse eines vorgezogenen Rechtsschutzes herausgestellt. Die Datenschutzbeauftragten nehmen damit ein öffentliches Interesse wahr.

Die datenschutzrechtliche Diskussion war auch im Berichtsjahr weitgehend dadurch bestimmt, welche Folgerungen der Gesetzgeber aus dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts zu ziehen hat. An mehreren Stellen des Berichts wird auf das Fehlen einer normenklaaren gesetzlichen Grundlage für den von der Verwaltung für erforderlich gehaltenen Umgang mit personenbezogenen Daten hingewiesen. Leider sind die Bemühungen um die notwendigen gesetzlichen Regelungen bisher nur in wenigen Fällen zum Abschluß gekommen.

Vielfach kann die Fortführung der bisherigen Praxis nur noch auf den sogenannten „Übergangsbonus“ gestützt werden. Das Bundesverfassungsgericht billigt in ständiger Rechtsprechung im Falle gewandelter Verfassungsinterpretation dem Gesetzgeber und der Verwaltung eine Übergangsfrist zu. Damit soll eine sonst eintretende Funktionsunfähigkeit staatlicher Einrichtungen vermieden werden, die der verfassungsmäßigen Ordnung noch ferner stände als der bisherige Zustand. Dies muß auch für Informationseingriffe gelten. Allerdings reduzieren sich nach dieser Rechtsprechung während der Übergangszeit die Befugnisse der Verwaltung zu Eingriffen in Grundrechtspositionen auf das, was im konkreten Fall für die geordnete Weiterführung einer funktionsfähigen Verwaltung unerlässlich ist.

Die Übergangsfrist kann nicht unbegrenzt sein. Die Gesetzgeber in Bund und Ländern sind gehalten, in angemessener Zeit darüber zu entscheiden, welche Informationseingriffe der Bürger künftig im überwiegenden Allgemeininteresse hinnehmen muß und welche nicht. Wollen die Gesetzgeber nicht das Risiko des Ablaufs der Übergangsfrist eingehen, müßten sie nach meiner Auffassung jedenfalls in den wichtigeren Bereichen bis zum Ende dieser Wahlperiode die erforderlichen Beschlüsse fassen.

Herausragendes Ereignis auf Landesebene aus datenschutzrechtlicher Sicht war im Berichtsjahr die Einbringung des Entwurfs eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Datenschutzes. Ich habe zu dem Entwurf eingehend Stellung genommen und werde mich weiterhin dafür einsetzen, daß das Gesetz die Forderungen des Volkszählungsurteils umfassend erfüllt und damit auch der von der Landesregierung angestrebten Leitfunktion für bereichsspezifische Datenschutzregelungen gerecht wird.

Schwerpunkte meiner Tätigkeit lagen in den Bereichen Statistik (Volkszählung), Rechtswesen, Polizei, Sozialleistungen und Personalwesen. Auch die Datensicherung bei Einsatz kleinerer Datenverarbeitungsanlagen stellte wiederum einen der Arbeitsschwerpunkte dar. Durch den Betrieb einer eigenen kleineren Datenverarbeitungsanlage steht manche öffentliche Stelle erstmals vor der Aufgabe, die automatisierte Verarbeitung ihrer Daten selbständig durchzuführen. Für die Verwaltungsspitze ergeben sich daraus neue Führungsanforderungen.

2. Kontrolle der Einhaltung der Datenschutzvorschriften

a) Kontrollbefugnis

Der Gesetzentwurf der Landesregierung zur Fortentwicklung des Datenschutzes (Drucksache 10/1565) sieht ebenso wie der kurz vor Ende der letzten Wahlperiode eingebrachte Gesetzentwurf (Drucksache 9/4075) die Einbeziehung von Akten in den Anwendungsbereich des Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen vor. Damit wird auch die Kontrollbefugnis des Landesbeauftragten für den Datenschutz für die Verarbeitung personenbezogener Daten in Akten und sonstigen Unterlagen klargestellt.

Eine baldige gesetzliche Klarstellung wäre um so mehr zu begrüßen, als mir entgegen den Erwartungen von Landtag und Landesregierung der Einwand der mangelnden Kontrollbefugnis für die Datenverarbeitung in Akten erneut entgegengehalten wurde. So hat mir die Stadt Essen in zwei Fällen Auskunft über die Verarbeitung personenbezogener Daten in Akten ohne Dateibezug verweigert.

Nach dem Gesetzentwurf der Landesregierung soll dem Landesbeauftragten für den Datenschutz die bisher von ihm ausgeübte Kontrollbefugnis für die Staatsanwaltschaft genommen werden, soweit diese nicht Verwaltungsaufgaben wahrnimmt. Diese Einschränkung der Kontrollbefugnis ist verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt.

Das Bundesverfassungsgericht weist in dem Volkszählungsurteil auf die Bedeutung der Beteiligung unabhängiger Datenschutzbeauftragter für einen effektiven Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung hin (BVerfGE 65, 1, 46). Die unabhängige Datenschutzkontrolle ist danach ein notwendiges Element des Grundrechtsschutzes. Die Aufgaben und Befugnisse der Datenschutzbeauftragten müssen sich deshalb an Inhalt und Anwendungsbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung ausrichten. Kontrollfreie Bereiche sind damit nicht zu vereinbaren.

Nur die Parlamente und die Gerichte müssen wegen ihrer verfassungsrechtlichen Stellung von der Kontrolle ausgenommen bleiben. Mit den Gerichten kann die

Staatsanwaltschaft insoweit nicht verglichen werden. Die Ausnahme für die Gerichte ist in der grundgesetzlich garantierten Unabhängigkeit der Richter (Artikel 97 des Grundgesetzes) begründet. Die Staatsanwaltschaft gehört aber, auch soweit sie als Organ der Rechtspflege tätig wird, unstreitig nicht zur dritten Gewalt und genießt keine richterliche Unabhängigkeit. Wie Beanstandungen zeigen, besteht für eine umfassende unabhängige Datenschutzkontrolle in diesem Bereich auch ein erhebliches praktisches Bedürfnis.

Eine nicht gerechtfertigte Einschränkung der Kontrollbefugnis des Landesbeauftragten für den Datenschutz wäre auch mit der im Gesetzentwurf der Landesregierung vorgesehenen Einführung einer Staatswohlklausel verbunden. Danach sollen die gegenüber den öffentlichen Stellen bestehenden Informations- und Kontrollrechte des Landesbeauftragten beschränkt werden können, wenn und soweit im Einzelfall ihrer Ausübung der Schutz der Sicherheit des Bundes oder eines Landes entgegensteht.

Auf eine derartige Staatswohlklausel hat Nordrhein- Westfalen in dem geltenden Datenschutzgesetz bewußt verzichtet. Dieser Verzicht ist seinerzeit von den am Gesetzgebungsverfahren Beteiligten als eine wesentliche Verbesserung gegenüber der Regelung im Bundesdatenschutzgesetz begrüßt worden. Die Einführung einer Staatswohlklausel wäre ein deutlicher Rückschritt gegenüber dem geltenden Recht. Sie wäre mit der vom Bundesverfassungsgericht hervorgehobenen Bedeutung der unabhängigen Datenschutzkontrolle für einen effektiven Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung kaum vereinbar.

b) Dateienregister

Die Zahl der öffentlichen Stellen des Landesbereichs, die Dateien zu dem Dateienregister nach § 27 DSGVO angemeldet haben, hat sich auf 3 014 erhöht. Insgesamt sind 23 281 Dateien angemeldet worden. Gleichwohl haben noch immer nicht alle speichernden Stellen ihre Dateien angemeldet. So sind ein Kreis und 29 kreisangehörige Gemeinden ihrer Anmeldepflicht noch nicht nachgekommen.

Von den bisher vorliegenden Anmeldungen entfallen auf

- das allgemeine Register nach § 27 Abs. 1 und 2 DSGVO 18 590 Dateien,
- das gesonderte Register nach § 27 Abs. 4 Satz 2 DSGVO für Staatsanwaltschaft, Polizei sowie bestimmte Dateien der Landesfinanzbehörden 1 852 Dateien,
- das gesonderte Register nach § 27 Abs. 5 DSGVO für Eigenbetriebe und öffentlich-rechtliche Unternehmen 2 839 Dateien.

In ihrer Stellungnahme zu meinem siebten Tätigkeitsbericht (Drucksache 10/1644, S. 13) teilt die Landesregierung meine Auffassung, daß die Notare als Träger eines öffentlichen Amtes öffentliche Stellen sind und deshalb in vollem Umfang den Bestimmungen der Datenschutzgesetze unterliegen. Die Präsidenten der Notarkammern wurden hiervon in Kenntnis gesetzt und zugleich gebeten, die Notare auf die gesetzliche Anmeldepflicht hinzuweisen. Weiter hat der Justizminister veranlaßt, daß auch im Rahmen der Geschäftsprüfung der Notare auf die Erfüllung der gesetzlichen Meldepflicht geachtet wird.

Strittig ist nach wie vor der Umfang der Meldepflicht. So folgt der Justizminister meiner Auffassung, daß bestimmte Karteien der Notare der Meldepflicht nach § 27 DSGVO unterliegen, nur insoweit, als sie in automatisierten Verfahren geführt werden. Im Hinblick auf bestehende Übermittlungsregelungen (z.B. für die Prüfung der Amtsführung des Notars) halte ich jedoch daran fest, daß jedenfalls die Sammlung der Wechsel- und Scheckproteste (§ 20 Abs. 1 der Dienstordnung für Notare – DONot –), die Massenkartei (§ 14 Abs. 2 DONot) und die Kartei der Verwahrungsnachrichten (§ 16 Abs. 3 DONot) auch als manuell geführte Karteien meldepflichtig sind.

c) Durchsetzungsmöglichkeiten

Auch in diesem Berichtszeitraum habe ich mich zur Durchsetzung meiner Vorstellungen zumeist auf **Empfehlungen** nach § 26 Abs. 2 DSGVO beschränken können.

In dreizehn Fällen war es geboten, Verstöße gegen Vorschriften über den Datenschutz gemäß § 30 DSGVO förmlich zu beanstanden (im vorigen Berichtsjahr in sieben Fällen). Die Zahl der **Beanstandungen** sagt nichts über die Vielzahl der insgesamt festgestellten Verstöße aus, auf die in dem Bericht nur zum Teil eingegangen werden kann.

Anlaß für die Beanstandungen war

- die Ablehnung der Eintragung einer Auskunftssperre in das Melderegister,
- die Übermittlung von Daten lediglich der deutschen und nicht auch der ausländischen Einwohner in einer Melderegisterauskunft an einen Adreßbuchverlag,
- die offene Zustellung von Lohnsteuerkarten durch städtische Bedienstete,
- die Weitergabe personenbezogener Daten eines Helfers an seine Eltern durch das Amt für Zivilschutz einer Stadt,
- das weitere Aufbewahren eines Merkblatts über einen Suizidversuch in einer Kriminalakte,
- das weitere Aufbewahren der bei dem 14. Kommissariat einer Kreispolizeibehörde über eine Ordnungswidrigkeit (Aufhängen von Transparenten auf Brücken) gespeicherten Daten,
- der Antrag einer Staatsanwaltschaft auf Erlass eines gemeinsamen Beschlusses über die Anordnung erkennungsdienstlicher Maßnahmen in einem Ermittlungsverfahren gegen zahlreiche Polizeibeamte, durch den jeder dieser Beamten Kenntnis von den darin enthaltenen, zum Teil höchst sensiblen Daten der anderen Beschuldigten erhielt,
- die Weigerung einer Staatsanwaltschaft, einem Betroffenen Auskunft über die bei ihr zu seiner Person festgehaltenen Daten zu erteilen,
- die Bekanntmachung von Grundbucheintragungen an Personen, deren Rechte hiervon nicht betroffen waren,
- die Verletzung des Sozialgeheimnisses durch Offenbarung der Namen der von der Bezahlung der Schulumilchspeisung befreiten Kinder von Sozialhilfeempfängern an die Hausmeister der Schulen,
- die Verletzung des Sozialgeheimnisses durch Weitergabe einer Liste mit Namen und Anschriften von Sozialhilfeempfängern an die Erhebungsstelle für die Volkszählung,
- die Weigerung einer Landesoberbehörde, trotz rechtskräftiger Verurteilung Daten zu löschen, deren Erhebung, Übermittlung und Speicherung unzulässig waren,
- das Unterlassen einer Meldung an die Schufa über den Widerspruch des Betroffenen gegen einen von seiner Sparkasse beantragten Mahnbescheid.

In zwei Fällen habe ich mich nach § 31 Abs. 3 DSGVO an den **Landtag** gewandt:

- Vorlage 10/864 zum Entwurf eines Personalausweisgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen,
- Vorlage 10/878 zum Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Datenschutzes.

3. Stellungnahmen gegenüber dem Bundesverfassungsgericht

In mehreren Verfahren, die die Vereinbarkeit von Gesetzen und Maßnahmen der öffentlichen Gewalt mit dem durch Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 des Grundgesetzes gewährleisteten Recht auf informationelle Selbstbestimmung zum Gegenstand haben, hat das Bundesverfassungsgericht den Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder Gelegenheit zur Äußerung gegeben. In drei Fällen habe ich von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Sie betreffen

- die Zulässigkeit von Mitteilungen in Strafsachen,
- die Verfassungsmäßigkeit von Einschränkungen des Auskunftrechts des Betroffenen gegenüber Sicherheitsbehörden im Datenschutzgesetz eines Bundeslandes,
- die Verfassungsmäßigkeit des § 687 ZPO, der die Amtsgerichte zur öffentlichen Bekanntmachung der Entmündigung einer Person wegen Verschwendung oder Trunksucht sowie der Aufhebung einer solchen Entmündigung verpflichtet.

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts steht in allen Fällen noch aus.

4. Zusammenarbeit mit anderen Datenschutzkontrollinstanzen

a) Datenschutzbeauftragte

Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder hat im Berichtszeitraum viermal getagt. In den Sitzungen im April, Juni und November 1986 sowie im Februar 1987 wurden unter anderem folgende Themen behandelt:

- Bundesverfassungsschutzgesetz,
- Telekommunikationsordnung,
- Übergangsfrist für Informationseingriffe,
- Regelung der Informationsverarbeitung im Strafverfahren,
- Volkszählung.

Im Jahre 1987 führt der Landesbeauftragte für den Datenschutz Nordrhein-Westfalen den Vorsitz der Konferenz.

b) Aufsichtsbehörden für den nicht-öffentlichen Bereich

Die Mitarbeit in den Arbeitsgruppen „Bankauskunftsverfahren/Schufa“ sowie „Versicherungswirtschaft“ des „Düsseldorfer Kreises“ der Datenschutzreferenten der obersten Landesbehörden der Bundesländer wurde fortgesetzt, da die dort behandelten Fragen auch die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute und Versicherungsunternehmen betreffen (unten C.22.b und c).

B. Datenschutz als Grundrecht

Die Auseinandersetzung der Rechtsprechung mit den Auswirkungen des Volkszählungsurteils des Bundesverfassungsgerichts dauert an. Weiterhin wird den Behörden von den Gerichten überwiegend eine Übergangsfrist bis zur Schaffung der für Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung erforderlichen gesetzlichen Grundlagen eingeräumt, um eine sonst eintretende Funktionsunfähigkeit staatlicher Einrichtungen zu vermeiden, die der verfassungsmäßigen Ordnung noch ferner stände als der bisherige Zustand.

So sind nach einem Beschluß des Oberlandesgerichts Hamm vom 11. November 1985 (NSiZ 1986, 236) die in den Bundesländern als Allgemeinverfügungen oder Runderlasse verkündeten Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren, denen nach Auffassung des Gerichts nicht etwa der Rang von Bundesgewohnheitsrecht zukommt, nach wie vor ein geeigneter Maßstab, um unter Zugrundelegung des durch das Volkszählungsurteil aktualisierten Verfassungsverständnisses über Anträge von Dritten auf Einsicht in Strafakten zu entscheiden. Nach dem Beschluß des Landgerichts Regensburg vom 21. Januar 1985 (NJW 1985, 816) ist ein Übergangsbonus für die Gewährung von Akteneinsicht in Strafakten zur Durchsetzung der Ansprüche von nicht verfahrensbeteiligten Versicherungsnehmern gegeben, weil eine sonst einsetzende Flut von Zivilrechtsstreitigkeiten zu einer erheblichen Beeinträchtigung einer geordneten Zivilrechtspflege führen würde. Demgegenüber lehnt das Oberlandesgericht Koblenz in seinem Beschluß vom 30. Mai 1986 (NJW 1986, 3093) eine Übergangsfrist für die Erteilung von Akteneinsicht zum Zwecke der Vorbereitung von Zivilprozessen ab, weil ausschließlich private Interessen, nicht aber gravierende Gemeinwohlinteressen berührt seien.

Nach Auffassung des Verwaltungsgerichts Stade (Beschluß vom 5. Januar 1987 – 4 VG D 145/86 –) fehlt für Sicherheitsüberprüfungen von Beamten die nach dem Volkszählungsurteil erforderliche gesetzliche Grundlage. Das Gericht bejaht aber eine Übergangsfrist bei Sicherheitsüberprüfungen für die Teilnahme an einer NATO-Übung, weil andernfalls die staatlichen Sicherheitsinteressen schwerwiegend beeinträchtigt würden. Die Übergangsfrist sei drei Jahre nach dem Volkszählungsurteil nicht verstrichen. Zur Begründung weist das Gericht unter anderem darauf hin, daß auf vielen Rechtsgebieten die im Volkszählungsurteil geforderte bereichsspezifische Festlegung des Verwendungszwecks zwangsweise erhobener Daten noch nicht mit der notwendigen Präzision erfolgt sei und der Gesetzgeber, der auf einzelnen Gebieten bereits entsprechende Folgerungen gezogen habe, nicht einem unrealistischen Handlungszwang ausgesetzt werden könne.

Dagegen verneint das Verwaltungsgericht Hannover (Urteil vom 1. Dezember 1986 – 10 VG A 126/85 –) eine Übergangsfrist für die Führung erkennungsdienstlicher Unterlagen nahezu drei Jahre nach Verkündung des Volkszählungsurteils, zumal der Gesetzgeber mehrfach auf die Regelungsnotwendigkeit hingewiesen worden sei und in anderen Bereichen mit datenschutzrechtlichen Bezügen zumindest das erforderliche Gesetzgebungsverfahren eingeleitet wurde.

Die Frage, ob ein Übergangsbonus für Sicherheitsüberprüfungen in Betracht kommt, stellt sich im Gegensatz zu dem Verwaltungsgericht Stade für das Oberverwaltungsgericht Münster nicht (Urteil vom 9. Oktober 1986 – 1 A 2877/84 –). Es erblickt in der zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums im Sinne des Artikels 33 Abs. 5 des Grundgesetzes gehörenden Treuepflicht eine ausreichende gesetzliche Grundlage, aus der sich nach Dafürhalten des Gerichts die Voraussetzungen und der Umfang der Beschränkungen des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung klar und für den Beamten erkennbar ergeben.

Die Aufforderung des Dienstherrn zur Auskunfterteilung müsse aber im konkreten Einzelfall verhältnismäßig sein.

Im Zusammenhang mit der Volkszählung 1987 verdient Beachtung, daß die Erhebung statistischer Daten nach dem Mikrozensusgesetz in allen mir bekanntgewordenen Gerichtsentscheidungen als mit dem informationellen Selbstbestimmungsrecht vereinbar angesehen wird (vgl. Oberverwaltungsgericht Hamburg, Beschluß vom 4. März 1986, NJW 1986, 3100; Verwaltungsgerichtshof Kassel, Beschluß vom 17. April 1986, NJW 1986, 3102; Oberverwaltungsgericht Lüneburg, Beschluß vom 28. Mai 1986 – 13 OVG B 21/86 –; Verwaltungsgerichtshof München, Beschluß vom 23. Juni 1986 – Nr. CS 86.00545 –).

Auch zum Umfang des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung hat sich die Rechtsprechung mehrfach geäußert. So stellt das Verwaltungsgericht Ansbach (Urteil vom 25. März 1986, DuD 1987, 40) fest, daß dieses Recht umfassend ist und sich auf die nicht-automatisierte Datenverarbeitung einschließlich der Akten erstreckt.

Hingegen meint das Landgericht Berlin (Beschluß vom 5. August 1985, RDV 1986, 23), das Bundesverfassungsgericht habe über den Bereich der staatlichen Informationsspeicherung mit Hilfe der elektronischen Datenverarbeitung hinaus davon abgesehen, das Recht auf informationelle Selbstbestimmung zu einem speziellen Grundrecht auf Datenschutz in allen Bereichen staatlichen Handelns auszudehnen. Zwar könne der Gedanke dieses Rechts auch im Bereich nicht-automatisierter Datenverarbeitung Bedeutung gewinnen. Hierauf seien jedoch wegen des weitaus geringeren Gefährdungspotentials die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Grundsätze nicht ohne weiteres übertragbar. Im Hinblick auf die nach § 915 Abs. 3 ZPO jedermann zustehende Einsicht in das nicht elektronisch aufgestellte Schuldnerverzeichnis könne daher vom Gesetzgeber nicht die Schaffung besonderer organisatorischer und verfahrensrechtlicher Vorkehrungen zur Verhinderung eines Datenmißbrauchs verlangt werden.

Wiederum umfassende Bedeutung mißt das Bundesverwaltungsgericht (Urteil vom 21. März 1986, NJW 1986, 2329) dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung zu, wenn es unter Hinweis auf das Volkszählungsurteil feststellt, daß die systematische Beobachtung einer Person, die die Erlangung einer Vielzahl von Informationen über den Observierten ermögliche, in die geschützte Privatsphäre und damit in das Persönlichkeitsrecht des Betroffenen eingreifen könne. Als Eingriff in das Selbstbestimmungsrecht wertet das Verwaltungsgericht München (Urteil vom 9. Juli 1986, CR 1986, 667) sogar eine offene Observation mit Abschreckungsfunktion; diese sei nur zur Abwehr einer konkreten Gefahr von der polizeilichen Generalklausel gedeckt.

Zu der nach Maßgabe des Volkszählungsurteils kritisch zu würdigenden Generalklausel der 2. Alternative des § 11 Abs. 1 Satz 1 des Niedersächsischen Datenschutzgesetzes, die wie die entsprechende Vorschrift in den anderen Datenschutzgesetzen die Übermittlung an Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs zuläßt, soweit der Empfänger ein „berechtigtes Interesse“ an der Kenntnis der zu übermittelnden Daten glaubhaft macht und dadurch schutzwürdige Belange des Betroffenen nicht beeinträchtigt werden, hat das Oberlandesgericht Celle (Beschluß vom 21. September 1984, NSiZ 1985, 44) Stellung genommen. Es vertritt die Ansicht, daß für die damit verbundene zweckfremde Nutzung der generell diskriminierend wirkenden Angabe einer Justizvollzugsanstalt an eine Gläubigerbank, der Betroffene befinde sich in Haft, ein qualifiziertes berechtigtes Interesse, nämlich ein rechtliches Interesse vorliegen müsse, um bei der gebotenen Abwägung die Belange des Betroffenen als nachrangig einzustufen. Die Mitteilung des Strafendes, sofern nicht die Entlassung binnen eines Monats bevorsteht, sowie der notierten Überhaft sei danach auf jeden Fall unzulässig.

Die Darlegung eines „berechtigten Interesses“ war auch Voraussetzung für die Erteilung einer Halterauskunft nach dem inzwischen außer Kraft getretenen

§ 26 Abs. 5 StVZO. Das Bundesverwaltungsgericht (aaO) scheint hier ebenfalls von der Erforderlichkeit eines rechtlichen Interesses auszugehen. Die Darlegungspflicht sei erfüllt, wenn der Tatsachenvortrag des Antragstellers erkennen lasse, daß er durch die Verwendung eines Kraftfahrzeugs im Straßenverkehr geschädigt oder in sonstiger Weise beeinträchtigt und deshalb aus vernünftigen Erwägungen daran interessiert sei, den Namen und die Anschrift des Halters sowie sonstige für ihn notwendige Tatsachen über das Kraftfahrzeug zu erfahren. Bei der Entscheidung über den Auskunftsantrag müßten jedoch auch die aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht (Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 des Grundgesetzes) hergeleiteten schutzwürdigen Belange des von der Auskunft Betroffenen berücksichtigt werden. Sei dessen Interesse an einer Auskunftsverweigerung höherrangig oder zumindest gleichrangig, schließe dies einen Auskunftsanspruch aus.

C. Datenschutz in den Bereichen der Verwaltung

1. Meldewesen

a) Datenerhebung

Ein Meldepflichtiger bat um Prüfung, ob die ihm bei der Anmeldung einer Nebenwohnung in einem Vordruck „Erklärung zur Anmeldung einer Nebenwohnung“ gestellten Fragen zulässig sind. Dieser Fragebogen diene der Meldebehörde zur Bestimmung, ob die angemeldete Wohnung **Haupt- oder Nebenwohnung** ist. Es wurde nach der Häufigkeit der Fahrten zur Hauptwohnung, ob der Meldepflichtige seiner Erwerbstätigkeit/Ausbildung von der angemeldeten Nebenwohnung aus nachgeht, und nach der voraussichtlichen Dauer des Aufenthaltes am Ort der Nebenwohnung gefragt.

Eine Hauptwohnung ist die vorwiegend benutzte Wohnung (§ 16 Abs. 2 Satz 1 des Meldegesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen – MG NW –). In Zweifelsfällen ist die vorwiegend benutzte Wohnung dort, wo der Schwerpunkt der Lebensbeziehungen des Einwohners liegt (§ 16 Abs. 2 Satz 3 MG NW). In der Rechtsprechung wird die Ansicht vertreten, daß eine zeitlich überwiegend benutzte Wohnung stets die Hauptwohnung sei; auf den Schwerpunkt der Lebensbeziehungen komme es in diesem Fall nicht an. Ich habe Zweifel, ob diese Auslegung mit dem Grundsatz der Selbstbestimmung vereinbar ist.

Nach meiner Auffassung muß die vorwiegend benutzte Wohnung nicht in jedem Fall die zeitlich überwiegend benutzte Wohnung sein. Vielmehr sollten bei der Bestimmung der vorwiegend benutzten Wohnung auch andere Gesichtspunkte berücksichtigt werden. Dazu gehören die übrigen in dem Vordruck genannten Umstände. Aber auch weitere, dort nicht genannte Gesichtspunkte können von Bedeutung sein (z.B. Größe der Wohnungen, politische oder gesellschaftliche Aktivitäten).

Der Meldepflichtige hat der Meldebehörde auf Verlangen die zur ordnungsgemäßen Führung des Melderegisters erforderlichen Auskünfte zu erteilen (§ 19 MG NW). Die Erhebung der Daten in dem Erklärungsvordruck ist zur Bestimmung, ob eine Wohnung eine Haupt- oder Nebenwohnung ist, also zum Nachweis der Richtigkeit der zu speichernden Daten (§ 3 Abs. 1 MG NW) erforderlich. Allerdings müßte dem Betroffenen in dem Erklärungsvordruck Gelegenheit gegeben werden, auch weitere Umstände anzugeben, die nach seiner Auffassung dafür sprechen, daß der Schwerpunkt seiner Lebensbeziehungen bei der anderen Wohnung liegt. Mit dieser Maßgabe bestanden gegen die Erhebung der Daten keine datenschutzrechtlichen Bedenken.

b) Datenübermittlung an öffentliche Stellen

Durch eine Verordnung zur Änderung der Ersten Verordnung über die Zulassung der regelmäßigen Datenübermittlung von Meldebehörden an andere Behörden oder sonstige öffentliche Stellen ist in diese eine Regelung für die Datenübermittlungen von den Meldebehörden an den **Westdeutschen Rundfunk Köln** eingefügt worden (§ 9a). Danach darf die Meldebehörde zur Erfüllung der Aufgaben des Einzugs der Rundfunkgebühren dem WDR oder der GEZ folgende Daten über alle An- und Abmeldungen und Sterbefälle volljähriger Einwohner übermitteln: Vor- und Familienname, Tag der Geburt, bisherige und neue Anschriften (Haupt- und Nebenwohnung), Tag des Einzugs, Familienstand, Sterbetag.

Die bisherige Rechtslage ließ eine derartige Datenübermittlung nicht zu (vgl. C.20.d meines vierten, C.20.c meines sechsten Tätigkeitsberichts). Nach § 7 Satz 3 MG NW entfällt nunmehr die Prüfung, ob schutzwürdige Belange der Betroffenen beeinträchtigt werden, da die Übermittlung durch Rechtsvorschrift vorgeschrieben ist.

c) Datenübermittlung an nicht-öffentliche Stellen

- Viele Meldebehörden bewahren keine Unterlagen über erteilte, **einfache Melderegisterauskünfte** auf. Mehrere Bürgereingaben haben gezeigt, daß es auch bei Beachtung der in meinem dritten Tätigkeitsbericht (C.1.c) aufgestellten Grundsätze für die Identifizierung des Gesuchten zu unrichtigen Melderegisterauskünften kommen kann. Ohne die Aufbewahrung von Unterlagen ist die Kontrolle der Erteilung einer einfachen Melderegisterauskunft nicht möglich. Es ist im Nachhinein nicht festzustellen, an wen und über wen eine einfache Melderegisterauskunft erteilt worden ist. Daher kann auch nicht festgestellt werden, ob über den Betroffenen eine unrichtige Auskunft erteilt worden ist.

Unterlagen über eine einfache Melderegisterauskunft sollten daher mindestens sechs Monate aufbewahrt werden. Hierdurch würde dem Interesse des Betroffenen, eine unzulässige Datenübermittlung im Nachhinein nachweisen und hieraus eigene Ansprüche ableiten zu können, ebenso Rechnung getragen, wie dem Interesse der Behörde, die Zahl der aufzubewahrenden Vorgänge relativ gering zu halten.

- Nach § 34 Abs. 5 MG NW ist jede Melderegisterauskunft unzulässig, wenn der Betroffene der Meldebehörde das Vorliegen von Tatsachen glaubhaft gemacht hat, die die Annahme rechtfertigen, daß ihm oder einer anderen Person hieraus eine Gefahr für Leben, Gesundheit, persönliche Freiheit oder ähnliche schutzwürdige Belange erwachsen kann.

Eine Familie beantragte bei dem zuständigen Einwohnermeldeamt eine solche **Auskunftssperre**, um sich vor den Belästigungen durch nahe Verwandte zu schützen. Die Belästigungen hatten bereits dazu geführt, daß die Familie mehrfach ihren Wohnsitz wechseln mußte und selbst von Nachbarn nicht mehr in Ruhe gelassen wurde. Die Störung des sozialen Umfeldes durch Dritte hatte hier offenbar ein solches Ausmaß erreicht, daß sie Auswirkungen auf die Gesundheit der Familie hatte.

Die Situation, in der sich diese Familie befindet, ist vergleichbar mit der von Geschiedenen, soweit die Möglichkeit von Nachstellungen des früheren Ehegatten glaubhaft gemacht ist (vgl. Medert/Süßmuth/Schweinoch/Weigert, Melderecht des Bundes und der Länder, MRRG, § 21 Rdnr. 70). In solchen Fällen wird in der Regel von einer Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange ausgegangen.

Die Meldebehörde und ihre Aufsichtsbehörde lehnten den Antrag auf Eintragung einer Auskunftssperre unter anderem mit der Begründung ab, das Vorliegen einer Gefahr für die Gesundheit der Antragsteller sei nicht genügend glaubhaft gemacht. Glaubhaftmachen ist zwar mehr als Darlegen oder bloßes Behaupten; es bedeutet jedoch weniger als Beweisen. Erforderlich aber auch ausreichend ist, wenn das Vorbringen des Antragstellers bei der ersuchten Stelle die Überzeugung entstehen läßt, daß die entsprechenden Voraussetzungen für die Eintragung einer Auskunftssperre mit überwiegender Wahrscheinlichkeit vorliegen. Soweit die Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange als nicht glaubhaft gemacht angesehen wurde, hätten die von den Betroffenen angebotenen Beweise erhoben werden müssen (§§ 24, 26 Abs. 1 Nr. 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen). Ohne diese Beweiserhebung hätte die Eintragung der Auskunftssperre nicht abgelehnt werden dürfen. Ich habe die Ablehnung des Antrags gemäß § 30 DSG NW beanstandet.

- Die Erteilung von **Gruppenauskünften** richtet sich nach § 34 Abs. 3 MG NW. Danach darf die Meldebehörde nicht-öffentlichen Stellen eine Melderegisterauskunft über eine Vielzahl nicht namentlich bezeichneter Einwohner nur dann erteilen, wenn sie im öffentlichen Interesse liegt. Ein öffentliches Interesse war unter anderem bei Auskünften über Namen und Anschriften von Einwohnern für eine Repräsentativerhebung der deutschen Reiseausgaben im Ausland im Auftrag der Deutschen Bundesbank sowie für eine Repräsentativerhebung zur Einkommenssituation älterer Menschen im Auftrag des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung zu bejahen. Allerdings dürfen durch eine solche Gruppenauskunft schutzwürdige Belange der Betroffenen nicht beeinträchtigt werden (§ 7 Satz 1 MG NW). Hiervon kann bei derartigen Befragungen nur dann ausgegangen werden, wenn die Beachtung der in meinem fünften Tätigkeitsbericht (C.15.b) dargelegten Grundsätze gewährleistet ist.

Kein öffentliches Interesse lag für die Übermittlung einer Liste mit Namen und Geburtsdaten der innerhalb eines Jahres Verstorbenen an ein Krankenhaus zur Vervollständigung seines Archivs vor. Auch für die Übermittlung von Namen und Anschriften der Einwohner eines bestimmten Bereichs einer Stadt an Parteien und Fraktionen zur Information der Einwohner über eine geplante Gewerbeansiedlung war das öffentliche Interesse zu verneinen.

Die Datenübermittlung an Fraktionen richtet sich nur dann nach § 31 MG NW, wenn die Fraktion im Rahmen der ihr durch die Gemeindeverfassung eingeräumten Befugnisse tätig wird. Handelt die Fraktion dagegen im Rahmen der allgemeinen politischen Tätigkeit ihrer Partei, so ist dies datenschutzrechtlich der Partei als nicht-öffentliche Stelle zuzurechnen. Bei der Durchführung einer Informationsveranstaltung erfüllt die Fraktion keine ihr durch die Gemeindeverfassung eingeräumte Aufgabe. Die Datenübermittlung war daher nach § 34 Abs. 3 MG NW wie an die Parteien selbst zu beurteilen.

- In das Adreßbuch einer Stadt wurden bisher weder die personenbezogenen Daten von Ehefrauen noch von ausländischen Einwohnern aufgenommen.

Nach § 35 Abs. 4 MG NW darf die Meldebehörde **Adreßbuchverlagen** Auskunft über Vor- und Familiennamen, akademische Grade und Anschriften sämtlicher Einwohner, die das 18. Lebensjahr vollendet haben, erteilen. Die Übermittlung weiterer Daten wie etwa Ausländer, Deutscher, Ehefrau, alleinstehende Frau ist nicht zulässig.

Wie bei der Nichtaufnahme von Ehefrauen in das Adreßbuch hieraus geschlossen werden kann, daß es sich bei den im Adreßbuch aufgeführten Frauen um alleinstehende Frauen handelt, läßt sich aus der Aufnahme lediglich der deutschen Einwohner in das Adreßbuch schließen, daß alle dort genannten Personen Deutsche sind. Damit wird durch die Melderegisterauskunft die Angabe „Deutscher“ bekanntgegeben. Eine solche Bekanntgabe ist unzulässig.

Darüber hinaus können durch die Nichtaufnahme der Ausländer in das Adreßbuch deren schutzwürdige Belange beeinträchtigt werden, da hierdurch bekanntgegeben wird, daß die anderen in der Stadt wohnenden, für Dritte bestimmbar Personen Ausländer sind (§ 7 MG NW). Der Gesetzgeber hat deshalb in § 35 Abs. 4 MG NW aus gutem Grund bestimmt, daß nur Daten „sämtlicher“ Einwohner, nicht aber Daten bestimmter Personenkreise übermittelt werden dürfen.

Da der Oberstadtdirektor eine Beschränkung der Übermittlung an den Adreßbuchverlag auf bestimmte Personenkreise für zulässig hielt und eine Änderung seiner bisherigen Praxis, lediglich die Daten der deutschen Einwohner zu übermitteln, ablehnte, war eine Beanstandung nach § 30 DSG NW geboten. Nunmehr werden dem Adreßbuchverlag die in § 35 Abs. 4 MG NW genannten Daten sämtlicher Einwohner, die das 18. Lebensjahr vollendet haben, übermittelt.

d) Lohnsteuerkarten

Erneut war ein Datenschutzverstoß bei der **Zustellung** der Lohnsteuerkarten festzustellen.

Die Gemeinden werden bei der Ausstellung der Lohnsteuerkarten als örtliche Landesfinanzbehörden tätig (§ 39 Abs. 6 Nr. 1 des Einkommensteuergesetzes). Sie haben insoweit das Steuergeheimnis zu wahren (§ 30 Abs. 1 und 2 der Abgabenordnung). Diesem unterliegen auch die auf der Lohnsteuerkarte eingetragenen Angaben, zu denen so sensible Daten wie die Zugehörigkeit oder Nichtzugehörigkeit zu einer steuerberechtigten Religionsgesellschaft gehören.

Das jährlich von den Oberfinanzdirektionen Düsseldorf, Köln und Münster herausgegebene Merkblatt über die Ausstellung und Zustellung der Lohnsteuerkarten durch die Gemeinden enthält auf meine Empfehlung (C.1.g meines fünften Tätigkeitsberichts) einen deutlichen Hinweis darauf, daß Lohnsteuerkarten in verschlossenem Briefumschlag zuzustellen sind. Dies gilt sowohl für die Zustellung der Steuerkarten durch die Post als auch durch städtische Bedienstete. Die in dem Merkblatt enthaltenen Bestimmungen sind für die Gemeinden bindend (vgl. § 8 Abs. 1 des Finanzverwaltungsgesetzes).

Die von dem Oberstadtdirektor einer Stadt getroffenen Maßnahmen reichten zur Wahrung des Steuergeheimnisses bei der Zustellung der Lohnsteuerkarten nicht aus. Danach war lediglich vorgesehen, daß die Lohnsteuerkarte von dem städtischen Bediensteten in einem verschlossenen Umschlag übergeben werden muß, wenn sie bei einer anderen Familie abgegeben wird, und daß sie nicht in einen für mehrere gemeinschaftlichen Briefkasten geworfen werden darf. Das Steuergeheimnis wird aber bereits durch die offene Übergabe der Lohnsteuerkarte an den mit der Zustellung beauftragten städtischen Bediensteten verletzt. Das gleiche gilt für die offene Übergabe an ein in der Wohnung befindliches Familienmitglied, sofern dies nicht der Ehegatte des Arbeitnehmers ist. Auch bei offenem Einwurf in den Briefkasten des Arbeitnehmers ist eine Kenntnisaufnahme durch andere Personen, die Zugang zu dem Briefkasten haben, möglich.

Auf meine Empfehlung, Lohnsteuerkarten in einem verschlossenen Briefumschlag zuzustellen, hat mir der Oberstadtdirektor mitgeteilt, daß er dies bei Zustellung durch Bedienstete der Stadt nicht für notwendig halte. Eine Beanstandung nach § 30 DSG NW als Verstoß gegen das Steuergeheimnis war daher geboten.

2. Wehrerfassung

Einem Wehrpflichtigen war von der Gemeinde ein Wehrerfassungsbogen übersandt worden, auf dem sich der Hinweis befand, die Eintragungen nur mit Bleistift vorzunehmen. Weiterhin mußte der Wehrpflichtige mit seiner Unterschrift versichern, daß die Angaben in dem Erfassungsbogen richtig und vollständig sind. Da der Betroffene die Eintragungen mit Schreibmaschine vorgenommen hatte, wurde er vorgeladen mit der Begründung, er habe den Erfassungsbogen nicht ordnungsgemäß ausgefüllt.

Aus dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung sowie dem Grundrecht auf Datenschutz ergibt sich für die Behörde die Verpflichtung, die organisatorischen und technischen Maßnahmen zu treffen, die zum Schutz der Daten gegen unbefugte Veränderung und Verfälschung durch Dritte erforderlich sind. Dazu gehören auch technische und gegebenenfalls organisatorische Maßnahmen zum Schutz des Bürgers, um die Authentizität seiner Erklärung zu sichern.

Durch das Verlangen, den Fragebogen mit Bleistift auszufüllen, wird das Risiko einer nachträglichen Veränderung und Verfälschung einseitig dem Bürger auferlegt. Der Betroffene kann daher verlangen, daß er diese Daten, deren Richtigkeit er mit seiner Unterschrift versichern muß und die mit Rechtsfolgen für ihn verbunden sind, in verfälschungssicherer Weise angeben darf, etwa durch Ausfüllen mit

Kopierstift, Kugelschreiber, Tinte oder Schreibmaschine. Im Hinblick auf die zu erwartende geringe Zahl der Wehrpflichtigen, die hiervon Gebrauch machen werden, ist der Behörde auch zuzumuten, die Angaben in maschinenlesbare Erhebungsbögen zu übertragen. Dies gilt um so mehr, als der Wehrpflichtige nach § 15 Abs. 2 des Wehrpflichtgesetzes berechtigt ist, die erforderlichen Angaben auch mündlich zu machen. Die Vermeidung von Übertragungsfehlern ist durch die Behörde sicherzustellen.

Ich habe daher empfohlen, den Wehrpflichtigen auf Verlangen zu ermöglichen, die erforderlichen Angaben verfälschungssicher zu machen. Ferner habe ich empfohlen, auf jeden Fall dem Betroffenen die Möglichkeit einzuräumen, eine beglaubigte Kopie des Erfassungsbogens als Nachweis der von ihm gemachten Angaben zu erhalten.

Der Innenminister hat die Gemeinde darauf hingewiesen, daß eine ausdrückliche Verpflichtung, bei Ausfüllung des Erfassungsbogens ein bestimmtes Schreibmittel zu verwenden, nicht besteht. Im Fall der Ausfüllung des Fragebogens mit Bleistift soll dem Wehrpflichtigen auf Wunsch eine Kopie des Fragebogens überlassen werden.

3. Personalausweiswesen

- In meinem fünften Tätigkeitsbericht (C.3.) habe ich Forderungen genannt, die aus der Sicht des Datenschutzes an ein Personalausweisgesetz des Landes zu stellen sind. Einige dieser Forderungen wie die Beschränkung des Inhalts und die Festlegung des Zwecks des Personalausweisregisters sowie die Beschränkung der Dauer der Speicherung von Daten nach Ablauf der Gültigkeit des Personalausweises sind inzwischen in das vom Bundestag beschlossene Gesetz über Personalausweise aufgenommen worden.

Es ist zu begrüßen, daß der Entwurf eines **Personalausweisgesetzes** für das Land Nordrhein-Westfalen (Drucksache 10/1656) fast allen übrigen Forderungen Rechnung trägt. Erhebliche Bedenken bestehen jedoch gegen die in dem Gesetzentwurf vorgesehene Regelung, wonach die Polizei die erkenntnisdienstlichen Unterlagen, die die Ausweisbehörde ihr zur Feststellung der Identität des Ausweisbewerbers übermittelt hat, zur Aktualisierung eigener erkenntnisdienstlicher Unterlagen verwenden darf. Eine derartige Verwendung der übermittelten Unterlagen für Aufgaben der Polizei verstößt gegen den Grundsatz der Zweckbindung. Im Hinblick darauf, daß erkenntnisdienstliche Maßnahmen einen besonders schwerwiegenden Eingriff in das Persönlichkeitsrecht des Betroffenen darstellen, ist eine Durchbrechung der Zweckbindung nicht gerechtfertigt.

Dementsprechend sieht der Gesetzentwurf der Landesregierung Baden-Württemberg für ein Landespersonalausweisgesetz (Drucksache 9/3593) vor, daß die Unterlagen von der Polizei nur zur Feststellung der Identität des Ausweisbewerbers verwendet werden dürfen und nach der Identitätsfeststellung zu vernichten sind. Ich habe vorgeschlagen, für Nordrhein-Westfalen eine entsprechende Regelung zu treffen (Vorlage 10/864).

- In einem Antrag auf **Ausstellung eines Reisepasses** war als Reisezweck und Reiseziel Australien angegeben. Die zuständige Sachbearbeiterin fragte beim Sozialamt der Stadt schriftlich an, ob Paßversagungsgründe vorliegen, da der Antragsteller geschieden war und unterhaltspflichtige Kinder hatte.

Als gesetzliche Grundlage für die Bekanntgabe der Tatsache eines Antrages auf Erteilung eines Reisepasses an das Sozialamt sowie für die Anforderung personenbezogener Daten über den Betroffenen kommt die 1. Alternative des

§ 11 Abs. 1 Satz 1 DSGVO in Verbindung mit § 7 Abs. 1 Buchst. d des Paßgesetzes (PaßG) in Betracht. Nach § 11 Abs. 1 Satz 1 DSGVO ist die Übermittlung personenbezogener Daten an andere Stellen zulässig, wenn sie zur rechtmäßigen Erfüllung der in der Zuständigkeit der übermittelnden Stelle liegenden Aufgaben erforderlich ist. Nach § 7 Abs. 1 Buchst. d PaßG ist ein Paß zu versagen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß der Paßbewerber sich seiner gesetzlichen Unterhaltspflicht entziehen will. Hierzu kann die Erhebung personenbezogener Daten erforderlich sein.

Bei derartigen Eingriffen in das Recht des Betroffenen auf informationelle Selbstbestimmung und sein Grundrecht auf Datenschutz ist der verfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten. Danach muß die mit dem Eingriff verbundene Belastung des Betroffenen in einem angemessenen Verhältnis zu dem zu erreichenden Zweck stehen; unter mehreren für die Erreichung des Zwecks geeigneten Mitteln ist dasjenige zu wählen, das den Betroffenen am wenigsten belastet. Danach hätte die Paßbehörde dem Paßbewerber zunächst die Gelegenheit geben müssen, selbst eine Bescheinigung des Sozialamtes beizubringen, um eventuelle Bedenken gegen eine Paßerteilung auszuräumen, anstatt sofort beim Sozialamt Auskünfte einzuholen. Meiner Empfehlung, künftig entsprechend zu verfahren, wird gefolgt.

4. Personenstandswesen

- Einem Rechtsanwalt war von dem zuständigen Standesamt ein **Auszug aus dem Familienbuch** einer Bürgerin erteilt worden, damit er das Rubrum eines Urteils mit dem früheren und dem jetzigen Namen der Betroffenen ergänzen lassen konnte. In dem erteilten Auszug aus dem Familienbuch waren auch Angaben über die Eltern der Ehegatten sowie die Staatsangehörigkeit des Ehemannes enthalten.

Nach § 61 Abs. 1 Satz 3 des Personenstandsgesetzes (PStG) haben andere Personen nur dann ein Recht auf Erteilung von Personenstandsurkunden, wenn sie ein rechtliches Interesse glaubhaft machen. Bei derartigen Eingriffen in das Recht des Betroffenen auf informationelle Selbstbestimmung und in sein Grundrecht auf Datenschutz ist der verfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten.

Nach § 62 Abs. 1 der Verordnung zur Ausführung des Personenstandsgesetzes (PStV) ist zwar für die Erteilung von Auszügen aus dem Familienbuch der in dieser Verordnung festgelegte Vordruck zu verwenden. Bei der Erteilung von Abschriften oder Auszügen aus den Personenstandsbüchern gebietet jedoch der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, die Angaben wegzulassen, die für den glaubhaft gemachten Zweck der Abschrift oder des Auszugs nicht erforderlich sind.

Im vorliegenden Fall waren die Angaben über die Eltern der Ehegatten sowie die Staatsangehörigkeit des Ehemannes nicht erforderlich, um das Rubrum hinsichtlich des früheren und des jetzigen Namens der Betroffenen berichtigen zu lassen. Diese Angaben hätten daher in den Auszug nicht aufgenommen werden dürfen.

- Nach der Scheidung ihrer Ehe hatte eine Bürgerin ihren Geburtsnamen wieder angenommen und war aus der Kirche ausgetreten. Da diese Änderungen in das auch nach der Ehescheidung fortzuführende Familienbuch einzutragen sind, befürchtete sie, daß ihr geschiedener Ehemann durch Einsichtnahme in das Familienbuch oder durch Erteilung eines Auszuges aus dem Familienbuch von diesen Änderungen Kenntnis erhält.

Der Standesbeamte, der das Familienbuch führt, hat nach § 14 Abs. 1 PStG die Änderung des Namens (Nr. 7) und den Wechsel der rechtlichen Zugehörigkeit

oder die Nichtzugehörigkeit zu einer Kirche, Religionsgesellschaft oder Weltanschauungsgemeinschaft (Nr. 8) in das Familienbuch einzutragen. Die **Fortführung des Familienbuchs** nach Scheidung einer Ehe und die Eintragung einer Namensänderung ist für den Zweck des Familienbuchs erforderlich. Die auch nach einer Ehescheidung fortbestehende Verbindung zwischen den früheren Eheleuten, etwa im Hinblick auf Unterhalt und gemeinsame Kinder, läßt eine Mitteilung von Namensänderungen auch unter Berücksichtigung der Datenschutzbelange des geschiedenen Ehegatten als gerechtfertigt erscheinen.

Dagegen erscheint es bereits zweifelhaft, ob die Eintragung des Austritts aus einer Kirche in das Familienbuch nach der Scheidung einer Ehe vom Zweck des Familienbuchs gedeckt ist. Auf jeden Fall stellt es eine unverhältnismäßige Belastung des Betroffenen dar, wenn der geschiedene Ehegatte hiervon durch Einsichtnahme in das Personenstandsbuch oder Erteilung eines Auszuges oder einer Abschrift Kenntnis erhalten kann.

§ 14 Abs. 1 Nr. 8 PStG sollte deshalb entsprechend geändert werden. Wie mir der Innenminister hierzu mitgeteilt hat, werden mögliche Auswirkungen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz 1983 auf personenstandsrechtliche Vorschriften des Bundes zur Zeit von einer Bund/Länder-Arbeitsgruppe geprüft. In diese Prüfung ist auch die Frage einbezogen, ob und gegebenenfalls inwieweit nach Ehescheidung der wieder verheiratete Ehegatte weiterhin durch Einsicht in das gemeinsame Familienbuch Zugang zu Daten seines früheren Ehegatten haben soll.

5. Zivilschutz

- Ein Bürger, der an einem **Kurs des Bundesverbandes für Selbstschutz** (BVS) teilgenommen hatte, wandte sich gegen die Weitergabe seines Namens und seiner Anschrift an seine Gemeinde. Die Weitergabe personenbezogener Daten von Teilnehmern an solchen Kursen an Dritte stellt einen Eingriff in das Recht des Betroffenen auf informationelle Selbstbestimmung wie auch in das Grundrecht des Betroffenen auf Datenschutz nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung dar, der einer gesetzlichen Grundlage bedarf.

Nach § 13 Abs. 2 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift für Aufbau, Förderung und Leitung des Selbstschutzes (Selbstschutz-VwV) teilt die ausbildende Organisation der Gemeinde nach jeder Veranstaltung Anzahl, Namen und Anschriften der Teilnehmer mit. Als Rechtsgrundlage für die Datenweitergabe kann diese Vorschrift nicht herangezogen werden, da es sich lediglich um eine Verwaltungsvorschrift handelt.

Als gesetzliche Grundlage kommt jedoch § 10 Abs. 1 Satz 1 des für den BVS geltenden Bundesdatenschutzgesetzes in Betracht. Danach ist die Übermittlung personenbezogener Daten an andere öffentliche Stellen zulässig, wenn sie zur rechtmäßigen Erfüllung der Aufgaben des Empfängers erforderlich ist. Nach § 10 des Gesetzes über die Erweiterung des Katastrophenschutzes ist es Aufgabe der Gemeinden, den Aufbau, die Förderung und die Leitung des Selbstschutzes der Bevölkerung durchzuführen. Bei der Durchführung dieser Aufgabe können sie sich nach § 10 Abs. 2 dieses Gesetzes des BVS bedienen. Eine Zweckentfremdung der Daten über die Veranstaltungsteilnehmer ist mit der Weitergabe an die Gemeinden nach meiner Auffassung nicht verbunden.

Der Innenminister, den ich um Stellungnahme gebeten hatte, hat mir zur Erforderlichkeit der Weitergabe mitgeteilt, der BVS stelle durch die Ausrichtung der in § 8 Selbstschutz-VwV genannten Grund- und Ergänzungslehrgänge, an denen jeder Bürger aus eigenem Entschluß freiwillig und ohne Einschaltung

der Gemeinde teilnehmen könne, den ersten näheren Kontakt des Bürgers mit dem Selbstschutz her. Auf diesen Lehrgängen würden sich die weiterführenden Lehrgänge und Übungen für diejenigen Teilnehmer aufbauen, die die Gemeinde für bestimmte Funktionen im Selbstschutz einsetzen möchte. Diese Funktionsträger könne die Gemeinde nur gewinnen, wenn sie diejenigen Bürger auf die Mitarbeit im Selbstschutz ansprechen könne, die durch ihre freiwillige Teilnahme an einem Grund- oder Ergänzungslehrgang des BVS ihr Interesse bekundet haben.

Bei der Weitergabe personenbezogener Daten nach § 10 Abs. 1 Satz 1 BDSG ist jedoch an die Erforderlichkeit der Datenweitergabe ein strenger Maßstab anzulegen. Es genügt nicht, wenn die Kenntnis der Daten zur Aufgabenerfüllung nur dienlich ist, sie muß vielmehr hierfür notwendig sein.

Der Zweck, der mit der Datenweitergabe erreicht werden soll, nämlich Personen für bestimmte Funktionen des Selbstschutzes zu gewinnen, kann auch auf andere Weise erreicht werden. Ich gehe davon aus, daß bei einer Datenweitergabe die Gemeinde die Betroffenen anspricht und sie auf weiterführende Lehrgänge und Übungen sowie auf die Aufgaben des Selbstschutzes hinweist. Dies kann auch bereits am Ende eines Grund- oder Ergänzungslehrgangs erfolgen, indem solche Informationsschreiben an die Lehrgangsteilnehmer verteilt werden. Das Interesse und die Bereitschaft des einzelnen Teilnehmers kann auch während des Lehrgangs durch gezielte Informationsgespräche oder durch Verteilen von Informationsmaterial geweckt werden. Die Datenweitergabe kann unter diesen Umständen nicht als im Sinne des § 10 Abs. 1 Satz 1 BDSG erforderlich angesehen werden.

Ich verkenne nicht die Notwendigkeit des Aufbaus eines Selbstschutzes. Auch wäre die Bekanntgabe von Namen derjenigen, die an einem Grund- und Ergänzungslehrgang des BVS teilgenommen haben, an die Gemeinde zur Erfüllung ihrer Aufgaben dienlich. Da die Teilnahme an diesen Grund- und Ergänzungslehrgängen jedoch freiwillig ist, sollte auch die Weitergabe der Daten der Teilnehmer an die Gemeinde nur auf freiwilliger Grundlage erfolgen.

Ich habe den Bundesbeauftragten für den Datenschutz über meine Auffassung unterrichtet und angeregt, für eine Änderung der Verwaltungsvorschriften einzutreten.

- Ein Bürger beschwerte sich darüber, daß eine Mitarbeiterin des Amtes für **Zivilschutz** einer kreisfreien Stadt seinen Eltern zur Weiterleitung an ihn mitgeteilt hat, in dem Widerspruchsverfahren in seiner Helferangelegenheit sei eine Erörterung bei dem Regierungspräsidenten beabsichtigt; weiterhin sei der Ausschluß aus seiner Beschäftigungsstelle vorgesehen. Damit wurde den Eltern des Betroffenen die Tatsache des von dem Betroffenen eingelegten Widerspruchs sowie der vorgesehene Ausschluß aus seiner Beschäftigungsstelle bekannt.

Eine gesetzliche Grundlage, die die Bekanntgabe derartiger Angaben an Dritte zur Weiterleitung an den Betroffenen erlauben würde, ist nicht vorhanden. Die Mitarbeiterin des Amtes für Zivilschutz hätte daher die Angaben nicht an die Eltern des Betroffenen weitergeben dürfen.

Der Oberstadtdirektor hat es abgelehnt, zu der Angelegenheit Stellung zu nehmen, da die Kontrollbefugnis des Landesbeauftragten für den Datenschutz auf Dateien beschränkt sei, die Daten im vorliegenden Fall aber in Akten festgehalten würden. Ich habe auf Grund des Vorbringens des Betroffenen, an dessen Richtigkeit zu zweifeln kein Anlaß bestand, die Weitergabe der Daten gemäß § 30 DSGVO beanstandet.

6. Kommunalwesen

Wiederum wurde ich in zahlreichen Fällen um eine datenschutzrechtliche Prüfung der Erörterung von Angelegenheiten einzelner Bürger in öffentlichen Sitzungen von Ratsausschüssen sowie der Weitergabe personenbezogener Daten durch die Verwaltung an den Rat und seine Ausschüsse gebeten.

- Bei der Beratung von Bürgeranträgen in **öffentlicher Sitzung** des Beschwerdeausschusses findet eine Bekanntgabe personenbezogener Daten an Dritte selbst dann statt, wenn der Name des Betroffenen nicht genannt werden würde. Bei öffentlichen Sitzungen muß davon ausgegangen werden, daß Zuhörer auf Grund der in der Sitzung bekanntgegebenen Daten in Verbindung mit eigenem Zusatzwissen den Betroffenen identifizieren können.

Als gesetzliche Grundlage für diesen Eingriff in den Anspruch des Betroffenen auf Schutz seiner personenbezogenen Daten nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung kommen nur § 33 Abs. 2 und § 42 Abs. 2 Satz 1 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO) in Betracht. Nach diesen Vorschriften sind die Sitzungen des Rates und seiner Ausschüsse öffentlich. Durch die Geschäftsordnung kann für Angelegenheiten einer bestimmten Art, auf Antrag eines Rats- oder Ausschußmitglieds oder auf Vorschlag des Gemeindedirektors für einzelne Angelegenheiten die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden.

Sitzungen, bei denen in den Anspruch eines Betroffenen auf Schutz seiner personenbezogenen Daten eingegriffen wird, dürfen nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung nur dann öffentlich abgehalten werden, wenn wegen der Bedeutung der Angelegenheit oder im Hinblick auf ihre öffentliche Erörterung ein überwiegendes Interesse der Allgemeinheit an der Behandlung in öffentlicher Sitzung besteht. Da auch die Sensibilität der Daten bei Bürgeranträgen sehr unterschiedlich sein kann, wird zur Beurteilung der Frage, ob das Allgemeininteresse an der öffentlichen Behandlung überwiegt, eine Einzelfallprüfung stattfinden müssen. Ist diese Frage zu verneinen, so muß nach meiner Auffassung der Anspruch des Betroffenen auf Schutz seiner personenbezogenen Daten Vorrang haben.

- Nach § 40 Abs. 1 Satz 1 GO ist der Rat durch den Bürgermeister über alle wichtigen Angelegenheiten der Gemeindeverwaltung zu unterrichten; für diese Unterrichtung des Rates kann er nach § 40 Abs. 1 Satz 2 GO von dem Gemeindedirektor jederzeit Auskunft über alle Gemeindeangelegenheiten verlangen. Welche Angelegenheiten als „wichtig“ anzusehen sind, steht im pflichtgemäßen Ermessen des Gemeindedirektors bzw. des Bürgermeisters. Hierzu gehören sicherlich alle Angelegenheiten, in denen grundsätzliche Entscheidungen getroffen werden müssen, sowie solche, die mit erheblichen Auswirkungen für die Gemeinde verbunden sind oder verbunden sein können.

Soweit danach der Gemeindedirektor den jährlichen Personalausfall in den einzelnen Organisationseinheiten, Beschäftigten- und Altersgruppen als wichtige Angelegenheit ansieht, deren Kenntnis für die Beurteilung der Personalsituation in der Gemeindeverwaltung durch den Bürgermeister und den Rat erforderlich war, bestanden gegen die Weitergabe der in einer Personalausfallstatistik enthaltenen personenbezogenen Daten an den Bürgermeister und durch diesen an die Ratsmitglieder keine durchgreifenden datenschutzrechtlichen Bedenken.

- Nach § 40 Abs. 1 Satz 3 GO können Ausschußvorsitzende vom Gemeindedirektor jederzeit **Auskunft** über die Angelegenheiten verlangen, die zum Aufgabenbereich ihres Ausschusses gehören. Danach bestanden gegen die Weitergabe der zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Daten über die ausgeübten Nebentätigkeiten der Bediensteten einer Stadt an den Verwaltungsausschuß, zu dessen Aufgabenbereich die Kontrolle der Verwaltung bei der Genehmigung von Nebentätigkeiten der Beschäftigten gehörte, keine grundsätzlichen datenschutzrechtlichen Bedenken. Allerdings könnte zweifelhaft sein, ob hierbei

neben der Auflistung der Art der Nebentätigkeit und des Beschäftigungsverhältnisses auch die Angabe des jeweiligen Dezernates erforderlich war.

- Bei der Erörterung derjenigen Angaben, die eine Identifizierung einzelner Beschäftigter, sowohl bei der Personalausfallstatistik als auch bei der Nebentätigkeitsliste, ermöglichen, muß der Anspruch des Betroffenen auf Schutz seiner personenbezogenen Daten Vorrang vor dem Interesse der Allgemeinheit an einer Behandlung in öffentlicher Sitzung haben. Wenn derartige Angaben im Rat oder seinen Ausschüssen erörtert werden sollen, muß dies in nicht-öffentlicher Sitzung geschehen.

Die Übermittlung der Personalausfallstatistik, die personenbezogene Daten über Ausfallzeiten und Grund des Ausfalls der Beschäftigten enthält, und der Nebentätigkeitsliste mit personenbezogenen Daten über die Art der genehmigten Nebentätigkeiten der Beschäftigten an die Presse ist nach § 4 Abs. 2 Nr. 2 des Landespressegesetzes unzulässig, da ihr Vorschriften über die Geheimhaltung entgegenstehen. Personenbezogene Daten, die zu den Personalakten der Beschäftigten gehören, sind geheimzuhalten (VV 2.3 zu § 102 des Landesbeamtengesetzes); sie dürfen daher nicht veröffentlicht werden. Die Bekanntgabe einer bereinigten Personalausfallstatistik und Nebentätigkeitsliste, die keine personenbezogenen Daten mehr enthält, unterliegt keinen datenschutzrechtlichen Beschränkungen.

- Ein Kommunalbeamter beschwerte sich darüber, daß ein Bescheid des Oberstadtdirektors, mit dem sein Widerspruch gegen die Anordnung einer amtsärztlichen Untersuchung zurückgewiesen wurde, Ratsmitgliedern ins Haus geschickt worden sei. Der Rat hat den Erlaß von Widerspruchsbescheiden dem Personalausschuß übertragen. Die mit dem Widerspruchsbescheid übereinstimmende **Personalausschußvorlage** war jedoch nicht nur allen Mitgliedern des Personalausschusses, sondern allen Ratsmitgliedern und den Fraktionen zugegangen. Der Betroffene sieht in der Weitergabe der in dem Widerspruchsbescheid enthaltenen personenbezogenen Daten an einen so großen Personenkreis eine Verletzung seiner Persönlichkeitsrechte.

Ich habe Zweifel, ob es im vorliegenden Fall erforderlich war, die mit dem Widerspruchsbescheid übereinstimmende Personalausschußvorlage den stellvertretenden Mitgliedern des Personalausschusses, den Ratsmitgliedern und den Fraktionen zu übersenden. Der Innenminister, den ich hierzu um Stellungnahme gebeten habe, teilt meine Zweifel. Angesichts der in der Personalausschußvorlage enthaltenen detaillierten und sensitiven personenbezogenen Daten hätte es bei Abwägung zwischen dem Informationsinteresse aller Ratsmitglieder und dem Schutz des Beamten genügt, die Informationen – jedenfalls zunächst – ausschließlich den Mitgliedern des Personalausschusses vorzubehalten.

- Eine Ratsfraktion bat mich um Stellungnahme zu der Frage der Zulässigkeit der Einsichtnahme in eine **Akte des Jugendamts** durch ein Ratsmitglied.

Die Verpflichtung der Leistungsträger zur Wahrung des Sozialgeheimnisses nach § 35 Abs. 1 und 2 des Ersten Buches des Sozialgesetzbuchs (SGB I) besteht nicht nur gegenüber außenstehenden Dritten. Sie gilt auch innerhalb der Leistungsträger (vgl. dritter Tätigkeitsbericht, C.8.b). Soweit das kommunale Verfassungsrecht eine Weitergabe personenbezogener Daten vorschreibt oder zuläßt, deren Offenbarung nach § 35 Abs. 1 SGB I unzulässig ist, geht diese bundesrechtliche Verbotsnorm nach Artikel 31 des Grundgesetzes vor. Eine Offenbarung wäre daher ohne Einwilligung der Betroffenen im vorliegenden Fall nur unter den Voraussetzungen der §§ 68 bis 77 des Zehnten Buches des Sozialgesetzbuchs (SGB X) zulässig.

Nach der hier allein in Betracht kommenden Vorschrift des § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X ist die Offenbarung personenbezogener Daten durch Gewährung von

Akteneinsicht gegenüber einem Ratsmitglied zulässig, soweit sie für die Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe nach dem Sozialgesetzbuch erforderlich ist. Zu den gesetzlichen Aufgaben nach dem Sozialgesetzbuch gehört nach meiner Auffassung auch die gesetzlich vorgesehene Kontrolle der Aufgabenerfüllung (vgl. auch § 35 Abs. 1 Satz 2 SGB I).

Nach § 13 Abs. 3 des Gesetzes für Jugendwohlfahrt (JWG) werden die Aufgaben nach diesem Gesetz durch den Jugendwohlfahrtsausschuß und durch die Verwaltung des Jugendamtes wahrgenommen. Die Aufgabenverteilung ist in der Weise geregelt, daß der Jugendwohlfahrtsausschuß sich anregend und fördernd mit den Aufgaben der Jugendwohlfahrt befaßt und im Rahmen der von der Vertretungskörperschaft bereitgestellten Mittel, der von ihr erlassenen Satzung und der von ihr gefaßten Beschlüsse über die Angelegenheiten der Jugendhilfe beschließt (§ 15 Satz 1 und 2 JWG), während die laufenden Geschäfte des Jugendamtes, zu denen insbesondere die Einzelfallhilfe zählt, von dem Leiter der Verwaltung (dem Hauptverwaltungsbeamten) oder in seinem Auftrag von dem Leiter der Verwaltung des Jugendamts im Rahmen der Satzung und der Beschlüsse der zuständigen Vertretungskörperschaft und des Jugendwohlfahrtsausschusses geführt werden (§ 16 Abs. 1 JWG).

Nach § 40 Abs. 2 Satz 1 GO überwacht der Rat den Ablauf der Verwaltungsangelegenheiten. Zu diesem Zweck kann er vom Gemeindedirektor Einsicht in die Akten auch durch einzelne von ihm beauftragte Mitglieder verlangen (§ 40 Abs. 2 Satz 2 GO). Nach § 40 Abs. 3 Satz 1 GO muß in Einzelfällen auf Beschluß des Rates oder auf Verlangen von mindestens einem Fünftel der Ratsmitglieder auch einem einzelnen von den Antragstellern zu benennenden Ratsmitglied Akteneinsicht gewährt werden.

Im Hinblick auf die bundesrechtliche Regelung in § 15 Satz 2 JWG, die die Beschlußfassung über die Angelegenheiten der Jugendhilfe dem Jugendwohlfahrtsausschuß vorbehält und damit ein Rückholrecht des Rates für einfache Geschäfte der laufenden Verwaltung nach § 28 Abs. 3 GO ausschließt, ist das Minderheitenrecht nach § 40 Abs. 3 Satz 1 GO in Angelegenheiten der Jugendhilfe nach meiner Auffassung allerdings so auszulegen, daß das von den Antragstellern zu benennende Ratsmitglied Mitglied des Jugendwohlfahrtsausschusses sein muß. Bei einer solchen Auslegung wird sowohl den Belangen des Datenschutzes als auch dem Interesse der Allgemeinheit an einer wirksamen Kontrolle der Verwaltung angemessene Rechnung getragen. Der Auffassung des Stadtdirektors, daß in Angelegenheiten der Jugendhilfe aus Gründen des Datenschutzes jede Akteneinsicht durch Ratsmitglieder ausgeschlossen ist, kann ich nicht folgen, weil dann eine wirksame Kontrolle der Verwaltung nicht möglich wäre.

- Ein Ratsmitglied wurde mit seiner Zustimmung als Mitglied des Ausschusses für zivile Verteidigung einer **Sicherheitsüberprüfung** unterzogen. Nach dieser Überprüfung bestanden Bedenken gegen seine weitere Mitgliedschaft in diesem Ausschuß. Da der Betroffene auch nach der Entscheidung des Oberkreisdirektors, der nach § 41a Abs. 2 Satz 2 GO mit der Angelegenheit befaßt worden war, nicht auf seine Mitgliedschaft in dem Ausschuß für zivile Verteidigung verzichten wollte, sollten Schritte zur Auflösung des Ausschusses durch den Rat und die Neuwahl sämtlicher Ausschußmitglieder eingeleitet werden. Der Stadtdirektor gab zu diesem Zweck Einzelheiten über die beanstandete politische Vergangenenheit des Betroffenen dem Ältestenrat bekannt.

Als gesetzliche Grundlage für die Bekanntgabe personenbezogener Daten des Ratsmitglieds kommt § 41a Abs. 1 und 2 GO in Verbindung mit § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 Buchst. b sowie § 41 Abs. 1 und § 42 Abs. 1 Satz 1 GO in Betracht. Nach § 41a Abs. 2 GO dürfen dem Ausschuß für Angelegenheiten der zivilen Verteidigung nur Ratsmitglieder angehören, die die Voraussetzungen für die Behandlung von Verschlusssachen erfüllen. Bestehen Bedenken, ob diese Voraussetzungen vorliegen, so entscheidet die Aufsichtsbehörde.

Soweit es für eine sachgerechte Entscheidung des Rates und gegebenenfalls für eine sachgerechte Vorbereitung dieser Entscheidung durch einen Ausschluß oder eine sonstige Einrichtung des Rates erforderlich ist, dürfen den Mitgliedern auch personenbezogene Daten des Betroffenen bekanntgegeben werden. An die Erforderlichkeit ist ein strenger Maßstab anzulegen. Um eine sachgerechte Entscheidung des Rates zu ermöglichen, hätte es im vorliegenden Fall ausgereicht, ihm mitzuteilen, daß nach der Entscheidung der Aufsichtsbehörde gemäß § 41a Abs. 2 Satz 2 GO das Fraktionsmitglied die Voraussetzungen für eine Mitgliedschaft im Ausschuß für Angelegenheiten der zivilen Verteidigung nicht erfülle und auch nicht bereit sei, auf seine Mitgliedschaft zu verzichten. Die Bekanntgabe von Einzelangaben über die politische Vergangenheit des Betroffenen im Ältestenrat war zur Vorbereitung der Entscheidung des Rates über die Auflösung des Ausschusses nicht erforderlich.

Die Bekanntgabe derartiger Einzelangaben könnte allerdings auf § 112 GO gestützt werden, wenn die Entscheidung der Aufsichtsbehörde, daß das Ratsmitglied die Voraussetzungen über die Behandlung von Verschlusssachen nicht erfüllt, von der Gemeinde nach der genannten Vorschrift mit der Klage im Verwaltungsstreitverfahren angefochten werden soll. Wenn im Rat in Erwägung gezogen wird, gegen die Entscheidung der Aufsichtsbehörde Klage zu erheben, kann es erforderlich sein, derartige Informationen an den Rat weiterzugeben. In einem solchen Fall hätte ich im Ergebnis keine durchgreifenden datenschutzrechtlichen Bedenken gegen die Weitergabe der für eine sachgerechte Entscheidung erforderlichen personenbezogenen Daten durch den Stadtdirektor an den Ältestenrat. Im vorliegenden Fall konnte jedoch davon ausgegangen werden, daß eine derartige Absicht bei keiner der Fraktionen des Rates bestanden hat.

- Sport- und andere Vereine oder kirchliche Kindergärten erhalten von den Gemeinden unter bestimmten Voraussetzungen Zuwendungen. Zur Prüfung, ob die Voraussetzungen für die Zahlung einer jährlichen Jugendbeihilfe von 10 Deutsche Mark vorlagen, wurden von einer Gemeinde Listen mit Namen, Anschriften und Geburtsdaten von Vereinsmitgliedern angefordert. In einem anderen Fall sollte geprüft werden, ob die einem Verein zur Verfügung gestellten städtischen Sportanlagen überwiegend von ortsansässigen Mitgliedern genutzt werden. Dazu wurden die Namen und Anschriften der ortsansässigen Mitglieder angefordert. Für die Gewährung eines Betriebskostenzuschusses an kirchliche Kindergärten wurden Namen und Anschriften der Kinder, die einen kirchlichen Kindergarten besuchen, bei dem Träger der kirchlichen Kindergärten angefordert.

Als gesetzliche Grundlage für das Anfordern einer Liste mit Namen, Anschriften und Geburtsdaten der **Vereinsmitglieder** zur Zahlung einer jährlichen Jugendbeihilfe von 10 Deutsche Mark kommt neben dem allgemeinen Haushaltsgrundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (§ 62 Abs. 2 GO) § 99 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 3 GO in Betracht. Nach § 99 Abs. 1 Nr. 2 GO prüft der Rechnungsprüfungsausschuß die Rechnung mit allen Unterlagen, ob die einzelnen Rechnungsbeträge sachlich und rechnerisch vorschriftsmäßig begründet und belegt sind. Nach § 99 Abs. 3 GO erstreckt sich die Prüfung auch darauf, ob bei den Ausgaben nach den geltenden Vorschriften verfahren ist. Im Rahmen der sachlichen und rechnerischen Feststellung ist nach § 11 Abs. 1 Satz 1 der Gemeindekassenverordnung jeder Anspruch und jede Zahlungsverpflichtung auf ihren Grund und ihre Höhe zu prüfen.

Wesentlich für die Entscheidung über den Antrag eines Vereins auf Förderung, die Festsetzung des Förderungsbetrages sowie die spätere Rechnungsprüfung ist danach die Zahl der berechtigten Vereinsmitglieder. In Betracht kommen kann daher nur das Anfordern einer Liste mit Daten der jugendlichen Vereinsmitglieder. Bei den Anforderungen, die an den Nachweis dieser Angaben

zu stellen sind, muß der verfassungsrechtliche Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet werden. Angesichts eines Förderungsbetrages von 10 Deutsche Mark jährlich für jedes berechnete Vereinsmitglied erscheint das Anfordern jährlicher Listen mit Namen, Anschriften und Geburtsdaten der betreffenden Vereinsmitglieder als unverhältnismäßig und daher datenschutzrechtlich bedenklich.

Sofern sich im Einzelfall bei der Prüfung eines Antrages Anhaltspunkte dafür ergeben, daß unzutreffende Angaben gemacht wurden, kann jedoch die Vorlage einer prüffähigen Auflistung verlangt werden. Unabhängig davon kann von den Antragstellern das Bereithalten einer solchen Liste für Zwecke der späteren Rechnungsprüfung verlangt werden.

Da die Gemeinde nach § 62 Abs. 2 GO ihre Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu führen hat, kann sie die Bereitstellung von **Sportstätten** davon abhängig machen, daß diese überwiegend von ortsansässigen Vereinsmitgliedern genutzt werden. Zur Feststellung des Vorliegens dieser Voraussetzung kann es erforderlich sein, personenbezogene Daten von Mitgliedern der Vereine anzufordern, die die Sportstätten benutzen.

Allerdings ist auch hier der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten. Zur Feststellung des Vorliegens von Förderungsvoraussetzungen halte ich es in derartigen Fällen für erforderlich, aber auch für ausreichend, wenn der Gemeinde eine namentliche Aufstellung der Vereinsmitglieder mit der Angabe des Wohnortes vorgelegt wird. Die Kenntnis der vollständigen Anschriften der Mitglieder ist nach meiner Auffassung in aller Regel zur Aufgabenerfüllung nicht notwendig. Allenfalls wäre es vertretbar, für eine stichprobeweise Nachprüfung aus gegebenem Anlaß einzelne Anschriften anzufordern.

Bei der Gewährung von Betriebskostenzuschüssen an kirchliche **Kindergärten** ist zu erwägen, ob es tatsächlich notwendig ist, daß die Gemeinde die Zuschußgewährung von einer Übermittlung personenbezogener Daten durch den kirchlichen Träger abhängig macht, da es sich bei den anzufordernden Daten immerhin um Angaben handelt, die im öffentlichen Bereich dem besonderen Schutz des Sozialgeheimnisses unterliegen würden. Eine Versicherung des kirchlichen Trägers des Kindergartens, wieviele Kinder der Gemeinde diesen Kindergarten besuchen, dürfte ausreichen.

- Eine Gemeinde wollte in einer **Zentralen-Empfänger-Datei** alle Personen erfassen, die regelmäßig oder häufig durch die Gemeinde Gelder erhalten. Einen vollständigen Ausdruck der in dieser Datei gespeicherten Daten sollten alle Ämter dieser Gemeinde erhalten, die mit der Vorbereitung von Auszahlungen befaßt sind.

Die Weitergabe personenbezogener Daten innerhalb der Gemeinde ohne Einwilligung des Betroffenen ist nach § 8 Satz 1 in Verbindung mit § 11 Abs. 1 Satz 1 DSGVO nur zulässig, soweit dies zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Danach müssen zumindest für die Zahlungsempfänger jedes Amtes getrennte Ausdrücke erstellt werden. Bei besonders sensiblen Aufgaben (wie etwa der Gewährung von Beihilfen) ist die Erstellung eines aufgabenbezogenen Ausdrucks geboten.

Die Weitergabe von Ausdrücken aller Zahlungsempfänger an alle Ämter wäre nur mit ausdrücklicher Einwilligung der Betroffenen zulässig. Eine wirksame Einwilligung setzt voraus, daß der Betroffene weiß, welche Daten an welche Stellen zu welchem Zweck übermittelt werden sollen.

Bei dem Umfang des betroffenen Personenkreises und der unterschiedlichen Aufgabenerfüllung, die der Speicherung von Daten der Zahlungsempfänger zugrunde liegen, dürfte es allerdings zweckmäßiger sein, auf die Erstellung und Weitergabe derartiger Ausdrücke zu verzichten. Sollten auch nur wenige

Zahlungsempfänger ihre Einwilligung verweigern, dürfte das mit diesen Ausdrücken verfolgte Ziel ohnehin nicht erreicht werden.

7. Polizei

a) Datenschutz und Bekämpfung des Terrorismus

Nach der Ermordung von Gerold von Braunmühl wurden in der Öffentlichkeit verstärkt Behauptungen laut, der Datenschutz behindere die Bekämpfung des Terrorismus, ja leiste ihm gewissermaßen Vorschub. Ein Kommentar in einer überregionalen Tageszeitung spricht in diesem Zusammenhang von einer „Heiligen Kuh Datenschutz“, die geschlachtet werden sollte.

Derartigen Versuchen, in einer Zeit verständlicher Bestürzung über terroristische Gewalttaten und Morde bei den Bürgern den Eindruck zu erwecken, der Datenschutz sei die Ursache für fehlende Fahndungserfolge, muß mit Entschiedenheit entgegengetreten werden. Tatsächlich steht der Datenschutz einer effektiven polizeilichen Datenverarbeitung nicht entgegen.

Die Rasterfahndung wird zur Bekämpfung des Terrorismus nicht etwa auf Grund von Bedenken der Datenschutzbeauftragten, sondern vor allem deshalb kaum mehr angewandt, weil sie offenbar wenig Erfolg verspricht. Den Terroristen sind die polizeitaktischen Mittel inzwischen weitgehend bekannt; sie hinterlassen kaum noch Spuren in Dateien, die Fahndungsansätze bieten. Das Mittel der Rasterfahndung ist nutzlos, wenn es kein Raster gibt.

Es hat nicht an einem fehlenden Zugriff auf Fahrzeugdateien gelegen, daß die Polizei von Terroristen benutzte Fahrzeuge nicht schneller gefunden hat. Auch im übrigen haben die Kritiker des Datenschutzes bislang nicht konkret belegen können, daß dieser die Fahndung nach Terroristen tatsächlich behindert hat.

Erhebliche Skepsis ist gegenüber der Behauptung geboten, mit einem verstärkten Computer-Einsatz und durch vermehrte Datenflüsse zwischen den Behörden könne die Terrorismusbekämpfung entscheidende Erfolge erzielen. Diese Skepsis wird auch von Sicherheitsbehörden geteilt.

Ich verschließe mich nicht der Notwendigkeit, die Befugnisse der Sicherheitsbehörden und ihre Informationstechnik neuen Anforderungen anzupassen, muß jedoch davor warnen, terroristische Anschläge zum Anlaß für weitreichende Einschränkungen des Datenschutzes zu nehmen, die tatsächlich zur wirksamen Bekämpfung des Terrorismus nicht erforderlich sind. Das Spannungsverhältnis zwischen Datenschutz und Sicherheit darf nicht einseitig zu Lasten der von der Verfassung garantierten Bürgerrechte aufgelöst werden.

b) Datenerhebung

- In mehreren Fällen hatte ich auf Eingaben von Bürgern die Rechtmäßigkeit der Datenerhebung durch Polizeibeamte zu prüfen.

Für eine polizeiliche Vernehmung von Verkehrsunfallverletzten in Krankenhäusern in Anwesenheit von Mitpatienten ist eine gesetzliche Grundlage nicht vorhanden. Sie ist jedoch datenschutzrechtlich dann nicht zu beanstanden, wenn eine wirksame Einwilligung des Betroffenen vorliegt. Eine wirksame Einwilligung setzt nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz eine entsprechende Aufklärung und Belehrung als verfassungsrechtlich geboten voraus. Der Bürger kann nach den Grundsätzen des Bundesverfassungsgerichts erwarten, daß er insoweit klar und unmißverständlich unterrichtet wird und in Kenntnis aller Umstände seine Zustimmung gibt oder verweigert. Der zu Vernehmende muß daher unter Darlegung der Rechtsfolgen (Verzögerung und gegebenenfalls Erschwerung der Aufklärung des Sachverhalts) darauf hingewiesen werden, daß er die Einwilligung in eine Vernehmung in Anwesenheit von Mitpatienten verweigern kann.

- Ein Bürger hatte sich als Zeuge einer Schlägerei gegenüber den einschreitenden Polizeibeamten geweigert, umringt von Schaulustigen, öffentlich Angaben zur Person oder zur Sache zu machen.

Der Betroffene kann nach meiner Auffassung verlangen, daß die Identität durch die Polizei in einer Weise festgestellt wird, daß Dritte von ihr keine Kenntnis erhalten (z.B. durch Abschreiben aus dem Personalausweis, Befragen an einer Stelle, an der kein Dritter mithören kann). Wenn die Polizei hierzu nicht bereit ist, obwohl nach den tatsächlichen Umständen des Falles hierzu die Möglichkeit besteht, neige ich zu der Auffassung, daß die Verweigerung der Angaben zur Identitätsfeststellung keine Ordnungswidrigkeit nach § 111 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten darstellt, weil die Aufforderung durch die Polizei nicht rechtmäßig war.

- Ein ehrenamtlicher Betreuer mehrerer Strafgefangener hatte sich dagegen gewandt, daß sich im Rahmen einer notwendigen Überprüfung seiner Person durch eine Justizvollzugsanstalt die um Amtshilfe ersuchte Polizei einen Beamten in Uniform zu seiner Wohnung schickte. Obwohl an der Haustür ein Schild angebracht war, auf dem zum Ausdruck gebracht wurde, der Besuch von Polizeibeamten sei nicht erwünscht, wurde eine Kontaktaufnahme versucht. Dem Betroffenen war zuvor keine Gelegenheit gegeben worden, die gewünschten Auskünfte in anderer Weise zu geben. Die Angelegenheit wurde auf telefonischem Wege erledigt.

Der Hinweis an der Haustür des Betroffenen, er wünsche keinen Besuch von Polizeibeamten, macht nach meiner Auffassung deutlich, wie der Betroffene Besuche von Polizeibeamten als Eingriff in seine Persönlichkeitssphäre wertet. Wie die Bereitwilligkeit des Betroffenen, dem eingesetzten Beamten telefonisch alle erbetenen Auskünfte zu erteilen, zeigt, war eine Kontaktaufnahme durch einen uniformierten Beamten in der Wohnung des Betroffenen auch nicht erforderlich. Dieses Vorgehen der Polizei war deshalb insoweit mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht vereinbar. Für den Eingriff in das Recht des Betroffenen auf informationelle Selbstbestimmung wurde nicht das mildeste Mittel gewählt.

- Auf Ersuchen einer Staatsanwaltschaft, die eine Vorladung in einem Ermittlungsverfahren gegen den Betroffenen nicht zustellen konnte, befragte die Polizei am Wohnort der Eltern diese nach dem tatsächlichen Aufenthalt des Betroffenen. Dabei teilte die Polizei den Eltern auch mit, daß gegen den Sohn ein Strafverfahren anhängig sei. Gegen ein solches Vorgehen bestehen datenschutzrechtliche Bedenken.

Nach meiner Auffassung stand die Mitteilung des Polizeibeamten an die Eltern des Betroffenen, daß ein Strafverfahren gegen ihn anhängig sei, nicht in einem angemessenen Verhältnis zu dem mit der Mitteilung zu erreichenden Zweck. Vertretbar wäre es gewesen, den Eltern mitzuteilen, daß die Staatsanwaltschaft mit dem Betroffenen im Zusammenhang mit einem Ermittlungsverfahren Verbindung aufzunehmen beabsichtigte.

- In einem anderen Fall hatte sich ein Bürger aus einem anderen Bundesland mit einer Eingabe an eine Staatsanwaltschaft in Nordrhein-Westfalen gewandt. Zur Klärung des Anliegens hatte diese die örtlich zuständige Polizeibehörde eingeschaltet, die ihrerseits den Bürger vorlud. Gegen diese Verfahrensweise bestehen datenschutzrechtliche Bedenken.

Die Einschaltung der örtlichen Polizeibehörde, durch welche dieser die Eingabe des Betroffenen bekannt wurde, war nach meiner Auffassung mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht vereinbar. Zur Klärung des Anliegens des Bürgers hätte als milderer Mittel die Möglichkeit bestanden, ihn selbst anzuschreiben und um nähere Erläuterung zu bitten. Etwas anderes kann nur dann

gelten, wenn ein solches Verfahren nach der Art der Ausführungen in dem Schreiben des Betroffenen zwecklos erscheint.

c) Datenübermittlung an öffentliche Stellen

Von dem Leiter einer Klinik wurde mir mitgeteilt, daß die Behörden der Polizei bei **Suizidversuchen** regelmäßig Gesundheitsämter und Staatsanwaltschaften personenbezogen unterrichten. Meine Bitte um Stellungnahme zu diesem Sachverhalt hat der Innenminister zum Anlaß genommen, im Einvernehmen mit dem Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales und dem Justizminister die Weitergabe personenbezogener Daten durch die Polizei über Suizidversuche durch einen Runderlaß zu regeln.

Danach unterbleibt grundsätzlich eine Unterrichtung des Gesundheitsamtes. Im übrigen ist eine Weitergabe personenbezogener Daten durch die Polizei an andere Behörden oder private Stellen zulässig, soweit diese zur Unterstützung polizeilicher Maßnahmen herangezogen werden sollen und die Datenweitergabe zu diesem Zweck erforderlich ist. Aus strafprozessualen Gründen ist die Polizei zur Weitergabe personenbezogener Daten über einen Suizidversuch an die Staatsanwaltschaft verpflichtet, wenn sie Nachforschungen wegen einer Straftat aufgenommen hat, die im Zusammenhang mit dem Suizidversuch steht (§ 152 Abs. 2, § 163 Abs. 1 und 2 StPO).

Als klarstellender Hinweis ist der Runderlaß ausdrücklich zu begrüßen. Er ersetzt allerdings nicht die Notwendigkeit, die Zulässigkeit beabsichtigter Datenübermittlungen im konkreten Einzelfall an Hand der datenschutzrechtlichen Grundsätze, wie etwa dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, zu prüfen.

d) Löschung

- Die Behörden der Polizei führen ihre Kriminalakten nach wie vor nahezu unabhängig von dem Ausgang der Verfahren bei der Justiz. In zunehmendem Maße mußte ich daher bei den zahlreichen Bürgereingaben mit dem Ziel der **Löschung** ihrer bei den Polizeibehörden gespeicherten Daten die jeweiligen staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsakten beziehen.

Ein solches Verfahren führt zu nachhaltigen Verzögerungen bei der Bearbeitung der Eingaben. Im Interesse der Bürger ist es geboten, daß die Polizei zumindest in den Fällen, in denen ein Antrag auf Löschung der Daten oder Verkürzung der Aufbewahrungsfristen gestellt wird, an die Justiz herantritt und den Ausgang der Verfahren bei der Prüfung des Antrages berücksichtigt.

Im übrigen ist festzustellen, daß die Vorgaben in den Richtlinien für die Führung Kriminalpolizeilicher personenbezogener Sammlungen (KpS-Richtlinien) bezüglich der Fristen für die Überprüfung der Aussonderung von Kriminalakten meist nicht beachtet werden. Eine Berücksichtigung der Bedeutung des Tatvorwurfs findet in der Regel bei der Eingabe der Überprüfungsfrist nicht statt. In einigen Fällen gelang es mir erst nach mehrmaliger, zeitraubender Aufforderung, die Kreispolizeibehörden von der starren Festlegung einer Frist von 10 Jahren abzubringen und in Fällen von geringer Bedeutung eine angemessene Verkürzung der Frist zu erreichen. Es ist an der Zeit, gerade in diesem Bereich für die Betroffenen eine datenschutzgerechte Bearbeitungspraxis zu gewährleisten.

- Ein Bürger bat um Prüfung, ob die Kreispolizeibehörde berechtigt ist, ein Merkblatt über einen **Suizidversuch** in der Kriminalakte aufzubewahren.

Für die Aufbewahrung des Merkblattes über einen Suizidversuch kommt als gesetzliche Grundlage nur § 8 Abs. 1 des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen (PolG NW) in Betracht. Nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz darf eine nach dieser Vorschrift getroffene Maßnahme zur Gefahrenab-

wehr allerdings nicht zu einem Nachteil führen, der zu dem erstrebten Erfolg erkennbar außer Verhältnis steht (§ 2 Abs. 2 PolG NW).

Zur Gefahrenabwehr gehört nach herrschender Rechtsauffassung auch das Verhindern von Suiziden. Ob hierzu das Festhalten von Hinweisen auf Suizidversuche geeignet und erforderlich ist, ist umstritten. Auf jeden Fall muß jedoch die Aufbewahrungsdauer solcher Unterlagen nach meiner Auffassung auf zwei Jahre begrenzt werden, da nach medizinischer Erkenntnis die Wiederholungsgefahr nur in den ersten beiden Jahren nach einem erfolglosen Versuch besonders groß ist. Eine darüber hinausgehende Aufbewahrung eines entsprechenden Merkblattes in der Kriminalakte belastet den Betroffenen gemessen an dem Zweck der weiteren Speicherung unverhältnismäßig und kommt einer Stigmatisierung des Betroffenen gleich. Ich habe deshalb empfohlen, das in der Kriminalakte enthaltene Merkblatt umgehend auszusondern und zu vernichten.

Da die Behörde meiner Empfehlung nicht gefolgt ist, habe ich die weitere Aufbewahrung des Merkblattes über den Suizidversuch beim Innenminister gemäß § 30 DSGVO beanstandet und ihm vorgeschlagen, die Kreispolizeibehörde entsprechend anzuweisen.

Der Innenminister ist dem nicht gefolgt. Er hält die weitere Aufbewahrung des Merkblattes über den Zeitraum von zwei Jahren hinaus für erforderlich, da nach seiner Ansicht auch nach Ablauf des genannten Zeitraumes eine Wiederholungsgefahr noch vorhanden ist. Die Gefahr einer Stigmatisierung des Betroffenen bleibt dabei unberücksichtigt.

- Gegen eine Bürgerin wurde ein Ordnungswidrigkeitsverfahren wegen Anbringens von Transparenten mit politischem Inhalt an Brücken durchgeführt. Die Kreispolizeibehörde, die zunächst eingeschritten war, hatte diesen Vorgang nach Abgabe an das zuständige Ordnungsamt weiterhin in einer bei dem **14. Kommissariat** geführten internen Arbeitskartei festgehalten.

Im Hinblick darauf, daß die Eintragung auf Grund einer Ordnungswidrigkeit erfolgte, die Betroffene im Jahr 1983 erstmalig in Erscheinung getreten war und seit dem Jahr 1983 über die Betroffene keine neuen Erkenntnisse angefallen waren, habe ich der Kreispolizeibehörde empfohlen, den Vorgang zu vernichten.

Die Kreispolizeibehörde hat dies abgelehnt. Sie hielt die weitere Aufbewahrung der Daten für die Dauer von 10 Jahren für erforderlich.

Eine den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts entsprechende gesetzliche Grundlage für die Speicherung der Daten in der Arbeitskartei ist nicht vorhanden. Die Aktenordnung, auf die sich die Kreispolizeibehörde berief, kommt als Verwaltungsvorschrift hierfür nicht in Betracht. Auch § 1 Abs. 2 Satz 3 DSGVO NW, der das Speichern nicht zur Übermittlung an Dritte bestimmter Daten in nicht-automatisierten Verfahren ohne weitere Voraussetzungen zuläßt, kann nach dem Volkszählungsurteil mangels Normenklarheit nicht mehr als gesetzliche Grundlage herangezogen werden.

Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht in Fällen gewandelter Verfassungsinterpretation die Notwendigkeit einer Übergangsfrist anerkannt, wenn eine bisher schon geübte Verwaltungspraxis fortgesetzt werden soll, um eine sonst eintretende Funktionsunfähigkeit staatlicher Einrichtungen zu vermeiden, die der verfassungsmäßigen Ordnung noch ferner stände als der bisherige Zustand. Dies gilt nach meiner Auffassung auch für die Aufbewahrung von Akten, internen Karteien und sonstigen Unterlagen mit personenbezogenen Daten bei der Polizei.

Nach dem auch hierbei zu beachtenden Verhältnismäßigkeitsgrundsatz muß die Speicherung zur Erreichung des mit ihr verfolgten Zwecks nicht nur erforder-

derlich sein; sie darf gemessen an diesem Zweck die Betroffene auch nicht unzumutbar belasten. Hierzu wird in der Aktenordnung bestimmt, daß Sonderakten regelmäßig 5 Jahre aufzubewahren sind. Entsprechend der Bedeutung der Akten kann die Aufbewahrungsfrist auf 2 Jahre verkürzt oder auf 10 Jahre verlängert werden. Für Schriftgut mit personenbezogenen Daten ist eine möglichst kurze Aufbewahrungsfrist festzusetzen.

Wie die Bewertung des Vorfalles, der zur Erfassung der Betroffenen beim 14. Kommissariat der Kreispolizeibehörde führte, als Ordnungswidrigkeit und deren Ahndung mit einem Bußgeldbescheid zeigen, ist der Vorgang als Fall von geringer Bedeutung einzustufen. Nach meiner Auffassung hätte es deshalb im Hinblick auf die Regelung in der Aktenordnung, nach der für Schriftgut mit personenbezogenen Daten eine möglichst kurze Aufbewahrungsfrist festzusetzen ist, nur darum gehen können, die Aufbewahrungsfrist auf 2 Jahre zu verkürzen.

Bei der weiteren Aufbewahrung handelt es sich um eine unzulässige Datenspeicherung auf Vorrat, die geeignet ist, die Betroffene bei der Ausübung ihrer Grundrechte auf freie Meinungsäußerung und Versammlungsfreiheit zu hemmen (vgl. BVerfGE 65, 1, 43). Sie stellt eine unzumutbare Belastung der Betroffenen dar.

Ich habe die Festsetzung der Aufbewahrungsfrist durch die Polizeibehörde auf 10 Jahre beim Innenminister gemäß § 30 DSGVO beanstandet und vorgeschlagen, die Kreispolizeibehörde anzuweisen, die in der Arbeitskartei gespeicherten oder in anderen Unterlagen festgehaltenen Daten über die Betroffene zu löschen. Der Innenminister hat die Löschung veranlaßt.

8. Verfassungsschutz

- Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder hat zu dem in der letzten Wahlperiode des Bundestages von den Fraktionen der CDU/CSU und FDP eingebrachten Entwurf zur Novellierung des **Bundesverfassungsschutzgesetzes** (Bundestagsdrucksache 10/4737) eine eingehende Stellungnahme abgegeben. Der Entwurf wird danach den sich aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz ergebenden Anforderungen nicht gerecht. Seine Vorschriften müssen schon deshalb wesentlich präziser gefaßt werden, weil die Arbeit des Verfassungsschutzes vorwiegend unter Ausschluß der Öffentlichkeit und der Kontrolle der betroffenen Bürger stattfindet.

Der Gesetzentwurf ist in der letzten Wahlperiode nicht mehr verabschiedet worden. Ob und in welcher Fassung er in der neuen Wahlperiode erneut eingebracht wird, bleibt abzuwarten.

- Die **Eingaben** im Verfassungsschutzbereich betrafen zumeist die Frage, ob und gegebenenfalls welche personenbezogenen Daten festgehalten werden und wann diese Daten gelöscht werden. Bei den Prüfungen, die in der Regel in den Diensträumen der Verfassungsschutzabteilung des Innenministers stattfanden, habe ich Verstöße gegen Vorschriften über den Datenschutz nicht festgestellt.
- In einem Verfahren, das die **Auskunfterteilung** an den Betroffenen durch den Verfassungsschutz betrifft, hat das Bundesverfassungsgericht den Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder Gelegenheit gegeben, sich zu der Vereinbarkeit des § 14 Abs. 2 und 3 des Landesdatenschutzgesetzes Schleswig-Holstein (LDSG) zu äußern. Derartige Vorschriften, die die Auskunfterteilung durch den Verfassungsschutz und andere Behörden sowie auch allgemein einschränken, sind nahezu wortgleich in allen Datenschutzgesetzen enthalten (§ 16 Abs. 2 und 3 DSGVO).

In meiner Äußerung habe ich die Auffassung vertreten, daß der Auskunftsanspruch des Betroffenen nach § 14 Abs. 1 LDSG eine verfassungsrechtlich gebotene Folge des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung und die in § 14 Abs. 2 Nr. 1 LDSG vorgesehene Einschränkung dieses Anspruchs weder hinreichend normenklar noch im überwiegenden Allgemeininteresse erforderlich ist. Zur Erfüllung ihres Zwecks, die genannten Behörden vor Ausforschung zu schützen, seien die allgemeinen Einschränkungen des Auskunftsanspruchs in § 14 Abs. 3 Nr. 1 und 2 LDSG ausreichend. Der Gesetzentwurf der Landesregierung zur Fortentwicklung des Datenschutzes (Drucksache 10/1565) trägt dieser Auffassung Rechnung.

9. Liegenschafts- und Vermessungswesen

- Die bisher in Verwaltungsvorschriften vorgeschriebene Angabe des **Berufs** eines Grundstücks- bzw. Wohnungseigentümers oder eines Erbbauberechtigten in den Nachweisen des Liegenschaftskatasters ist für die Führung dieses öffentlichen Registers nicht erforderlich. Diese Angabe ist für die Identifizierung des Eigentümers im Zusammenhang mit den Aufgaben des Liegenschaftskatasters nicht notwendig. Hinzu kommt, daß das Katasterbuchwerk die Eigentümerangaben nur nachrichtlich enthält. Maßgeblich für das Eigentum an Grundstücken ist allein das Grundbuch. Auch der Innenminister hält die Angabe des Berufs im Liegenschaftskataster nicht für erforderlich. Daher werden künftig keine Berufsbezeichnungen mehr in das Liegenschaftskataster übernommen. Auch in den Fällen, in denen das Katasterbuchwerk fortgeführt wird, werden die in den Nachweisen enthaltenen Berufsbezeichnungen gelöscht. Entsprechend wird verfahren, wenn ein Berechtigter die Löschung beantragt.

Eine allgemeine Löschung aller Berufsangaben unabhängig von der Fortführung des Liegenschaftskatasters und von Anträgen der Berechtigten soll jedoch wegen des hohen Verwaltungsaufwandes unterbleiben. Die Löschung der Berufsangaben soll Zug um Zug bei der Fortführung des Liegenschaftskatasters oder auf Antrag erfolgen. Diese Verfahrensweise halte auch ich für vertretbar.

- Nach § 9 Abs. 1 des Vermessungs- und Katastergesetzes (VermKatG) kann jeder, der ein berechtigtes Interesse darlegt, Karten und Bücher des Liegenschaftskatasters einsehen und Auskunft sowie Auszüge und Abschriften daraus erhalten. Nach § 16 Abs. 4 Satz 1 VermKatG können kreisangehörige Gemeinden das Liegenschaftskataster für eigene Aufgaben benutzen; Auszüge aus dem Liegenschaftskataster sind ihnen auf Antrag zur Verfügung zu stellen. Die Darlegung eines berechtigten Interesses ist danach nicht erforderlich. Nach § 16 Abs. 4 Satz 2 VermKatG ist zum automatisiert geführten Liegenschaftskataster sogar ein unmittelbarer Zugriff der kreisangehörigen Gemeinden zulässig.

Im Hinblick auf diese Regelungen bestehen keine durchgreifenden datenschutzrechtlichen Bedenken dagegen, auch bei **Ersuchen anderer Behörden**, insbesondere anderer Stellen der Kreis- oder Stadtverwaltung auf die Darlegung des berechtigten Interesses zu verzichten. Dementsprechend wird in dem Katasterbenutzungserlaß bestimmt, daß es bei Behörden der „Darlegung“ des berechtigten Interesses nicht bedarf. Danach sind Behörden lediglich von der Darlegung befreit; ein berechtigtes Interesse muß auf jeden Fall vorliegen.

Nach dem verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist eine Datenübermittlung allerdings unzulässig, wenn sie gemessen an dem durch sie zu erreichenden Zweck den Betroffenen unzumutbar belastet. Sofern das Katasteramt Zweifel hat, ob ein berechtigtes Interesse der auskunftsuchenden

Behörde besteht, oder wenn ihm Anhaltspunkte dafür vorliegen, daß durch die Auskunft schutzwürdige Belange des Betroffenen beeinträchtigt werden können, muß das Katasteramt die Darlegung des berechtigten Interesses verlangen, um ihm eine Abwägung der Interessen nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu ermöglichen. Wird ein berechtigtes Interesse geltend gemacht, so wird dieses in der Regel gegenüber den Belangen des Betroffenen überwiegen.

Im übrigen bestehen keine durchgreifenden datenschutzrechtlichen Bedenken, wenn von Stellen einer Kommunalverwaltung etwa zur Ermittlung der Eigentümer von Grundstücken im Rahmen der jeweiligen Aufgabenerfüllung auf die Angaben über den Eigentümer im Liegenschaftskataster zugegriffen wird. Soweit damit eine Zweckentfremdung der Daten des Liegenschaftskatasters verbunden ist, ist hierfür eine nach dem Volkszählungsurteil erforderliche bereichsspezifische gesetzliche Grundlage in § 9 Abs. 1, § 16 Abs. 4 Satz 1 VermKatG vorhanden.

10. Bau- und Wohnungswesen

- Der Deutsche Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates den von der Bundesregierung eingebrachten Gesetzentwurf als Gesetz über das **Baugesetzbuch** (BauGB) beschlossen. Gegen die Datenerhebung und –verarbeitung nach § 138 BauGB sowie gegen die Datenübermittlung nach § 195 BauGB hatte ich Bedenken geäußert, da diese Vorschriften nach meiner Auffassung nicht dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen und teilweise auch nicht normenklar sind.
- Zu der Frage der Weitergabe von Bauakten an **Zivilgerichte** habe ich in meinem sechsten Tätigkeitsbericht (C.6.) Stellung genommen. Eine den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an eine normenklare gesetzliche Grundlage entsprechende Vorschrift für die Aktenübersendung an Zivilgerichte ist derzeit nicht vorhanden. Die allgemeinen Vorschriften über die Amtshilfe können jedenfalls nach dem Volkszählungsurteil als gesetzliche Grundlage nicht herangezogen werden, da sie den Verwendungszweck der weitergegebenen Daten nicht bereichsspezifisch und präzise bestimmen und damit nicht dem Gebot der Normenklarheit entsprechen. Deshalb ist die Weitergabe personenbezogener Daten auf der Grundlage dieser Vorschriften, die lediglich Verfahrensregelungen enthalten, nicht zulässig.

Fehlt eine normenklare gesetzliche Regelung für die Weitergabe personenbezogener Daten, so räumt das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung bis zur Schaffung einer verfassungsmäßigen gesetzlichen Grundlage zwar einen „Übergangsbonus“ ein, wenn eine bisher schon geübte Verwaltungspraxis fortgesetzt werden soll, um eine sonst eintretende Funktionsunfähigkeit staatlicher Einrichtungen zu vermeiden, die der verfassungsmäßigen Ordnung noch ferner stände als der bisherige Zustand. Von einer solchen der verfassungsmäßigen Ordnung noch ferner stehenden Funktionsunfähigkeit staatlicher Einrichtungen kann aber keine Rede sein, wenn bis zur Schaffung einer dem § 99 der Verwaltungsgerichtsordnung entsprechenden Regelung für die Zivilgerichtsbarkeit Bauakten nur mit Einwilligung des Betroffenen an Gerichte übersandt werden.

Etwas anderes kann nur dann gelten, wenn das Gericht auf Grund eines Beweisantrages nach § 432 Abs. 1 ZPO um Vorlage der Akten ersucht.

- Anders ist nach meiner Auffassung die Frage des Übergangsbonus bei der Übersendung von Bauakten an gerichtlich bestellte **Sachverständige** zur Erstellung eines Gutachtens über den Verkehrswert eines Grundstücks zu beurteilen. Eine hinreichend normenklare gesetzliche Grundlage für die Über-

lassung von Bauakten an Gutachter ist auch hier derzeit nicht vorhanden. Zwar bestimmt § 74a Abs. 5 des Zwangsversteigerungsgesetzes (ZVG), daß der Grundstückswert (Verkehrswert) in einem Zwangsversteigerungsverfahren vom Vollstreckungsgericht, nötigenfalls nach Anhörung von Sachverständigen, festgesetzt wird. Diese Vorschrift läßt jedoch nicht erkennen, daß dem Sachverständigen zur Vorbereitung der Anhörung Bauakten überlassen werden dürfen, und kommt deshalb als gesetzliche Grundlage für einen solchen Eingriff nicht in Betracht.

Wenn es als notwendig angesehen wird, Bauakten den gerichtlich beauftragten Gutachtern zur Verfügung zu stellen, muß der Gesetzgeber eine gesetzliche Grundlage schaffen. Dies gilt im übrigen auch dann, wenn die Übersendung von Bauakten an Sachverständige für andere Zwecke für notwendig gehalten wird. In Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Übergangsbonus könnte bis zur Schaffung einer gesetzlichen Grundlage die Überlassung von Bauakten an Gutachter auf der Grundlage des § 74a ZVG noch hingenommen werden, soweit sie für die Erstellung des Gutachtens des Sachverständigen unerlässlich ist.

Hinsichtlich des Umfangs der bekanntzugebenden Daten ist auch bei Vorliegen einer gesetzlichen Grundlage der Erforderlichkeitsgrundsatz zu beachten. An die Erforderlichkeit ist ein strenger Maßstab anzulegen. Vor jeder Aktenweitergabe ist daher zu prüfen, ob die Überlassung der vollständigen Akte erforderlich ist oder ob nicht Teile davon ausreichen.

Ich habe den Justizminister gebeten, sich für eine datenschutzgerechte Lösung dieser Frage einzusetzen. Er hat mir mitgeteilt, daß die Vorlage von Bauakten an Sachverständige im Zwangsversteigerungsverfahren für die Erstellung sachgemäßer Wertgutachten erforderlich ist und er deshalb bei dem Bundesminister der Justiz insoweit eine gesetzliche Klarstellung in § 74a ZVG angeregt hat.

- Die Weitergabe der im Rahmen der Ausstellung der Versicherungsbescheinigungen von der Geschäftsstelle der Architektenkammer erfaßten Daten über die Berufstätigkeit von Kammermitgliedern an das Versorgungswerk der **Architektenkammer** stellt einen Eingriff in das Grundrecht der Betroffenen auf Datenschutz nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung und in ihr Recht auf informationelle Selbstbestimmung nach Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 des Grundgesetzes dar, der einer gesetzlichen Grundlage bedarf.

Eine gesetzliche Grundlage ist derzeit nicht vorhanden. Wenn die Weitergabe der gewünschten Daten im überwiegenden Allgemeininteresse für erforderlich gehalten wird, muß der Gesetzgeber eine bereichsspezifische normenklare gesetzliche Grundlage schaffen, etwa wie § 12 des Gesetzes über die Rechtsanwaltsversorgung, wonach das Versorgungswerk von den Behörden der Justizverwaltung und den Rechtsanwaltskammern Auskünfte über die Betroffenen einholen kann, soweit die Auskünfte für die Feststellung der Mitgliedschaft sowie Art und Umfang der Beitragspflicht oder der Versorgungsleistung erforderlich sind.

11. Rechtswesen

a) Strafsachen

- Da das Strafprozeßrecht in wesentlichen Bereichen noch keine den Anforderungen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts genügenden Vorschriften über den Umgang mit personenbezogenen Daten enthält, hat die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder und der

Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz am 25. November 1986 eine umfangreiche Stellungnahme mit Überlegungen zur **Regelung der Informationsverarbeitung im Strafverfahren** beschlossen.

In der Stellungnahme werden die Themenbereiche zusammengestellt, in denen die Schaffung geeigneter Rechtsgrundlagen zum Schutze des Persönlichkeitsrechts der Betroffenen geboten erscheint; zugleich werden auch inhaltliche Kriterien formuliert, an denen die neuen Vorschriften zu messen sein werden. Die Regelungsvorschläge sollen den Strafverfolgungsorganen die verfassungsrechtlich gebotenen Rechtsgrundlagen verschaffen, die sie für eine wirksame Aufgabenerfüllung benötigen.

Die jetzige Rechtssituation verlangt eine Ergänzung der Strafprozeßordnung um Vorschriften, die die Datenverarbeitung sowohl in Akten wie in Dateien regeln. Bislang bestehende Unsicherheiten bei der Datenverarbeitung im Strafverfahren, die darauf beruhen, daß in der Praxis der Informationsverarbeitung eine deutliche Abgrenzung zwischen den Befugnissen und Verantwortlichkeiten der Justizverwaltung, der Richter, der Staatsanwaltschaft und der Polizei nicht immer möglich ist, müssen beseitigt werden.

Darüber hinaus sollten langfristig weitere Überlegungen angestellt werden, wie der Strafprozeß dem modernen Rechts- und Verfassungsverständnis angepaßt werden kann. In diesem Zusammenhang sind die neuen Regelungen zur besseren Wahrung der schutzwürdigen Belange des Verletzten im Strafverfahren (Opferschutzgesetz) zu begrüßen. Unter dem Gesichtspunkt des Persönlichkeitsschutzes wäre es aber auch wünschenswert, wenn Feststellungen, die den persönlichen Lebensbereich des Angeklagten berühren, erst dann getroffen und insbesondere in öffentlicher Verhandlung erörtert würden, wenn klar wird, daß sie für die richterliche Entscheidung auch erforderlich sind.

Besondere Aufmerksamkeit verdient die Überlegung im Bundesministerium der Justiz, eine Generalklausel zur Datenverarbeitung in die Strafprozeßordnung einzuführen. Im Hinblick auf die Risiken einer extensiven Auslegung derartiger Befugnisnormen sollte grundsätzlich am bisher eingehaltenen Prinzip des gesetzlich präzise beschriebenen Einzeleingriffs festgehalten und die Strafprozeßordnung auch zukünftig möglichst von Generalklauseln freigehalten werden. Eine solche Vorschrift kann allenfalls als engbegrenzte Auffangregelung in Betracht kommen.

Die verschiedenen Phasen der Informationsgewinnung und -verarbeitung durch die Staatsanwaltschaft und die Polizei zu Zwecken der Strafverfolgung bedürfen einer grundlegenden Überarbeitung und ergänzender gesetzlicher Regelungen. Gleiches gilt für die Rechte des Beschuldigten, anderer am Verfahren Beteiligter, Dritter und der Öffentlichkeit. Die Aufbewahrung und Löschung der Daten sowohl in den Akten als auch in den Dateien muß ebenfalls gesetzlich geregelt werden. Die Aussage- und Zeugnisverweigerungsrechte sind um die Aussageverweigerung der Datenschutzbeauftragten zu ergänzen.

Ich würde es begrüßen, wenn sich der Justizminister dafür einsetzen würde, daß die Vorarbeiten für die notwendige Ergänzung der Strafprozeßordnung mit Nachdruck betrieben und hierbei die Überlegungen der Datenschutzbeauftragten berücksichtigt werden.

- Mit der Vorlage des Referentenentwurfs eines Gesetzes über Mitteilungen der Justiz von Amts wegen in Zivil- und Strafsachen (**Justizmitteilungsgesetz**) hat der Bundesminister der Justiz den Versuch unternommen, die in der Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen (MiStra) und in der Anordnung

über Mitteilungen in Zivilsachen (MiZi) zusammengefaßten Mitteilungen auf die erforderliche gesetzliche Grundlage zu stellen.

Sowohl gegen die Konzeption des Entwurfs als auch gegen viele Einzelregelungen bestehen erhebliche Bedenken. Der Entwurf entspricht wegen der geringen Regelungsdichte nicht dem vom Bundesverfassungsgericht hervorgerufenen Grundsatz der Normenklarheit. Generalklauselartige Bestimmungen in dem Entwurf lassen Anlaß und Umfang der vorgesehenen Datenverarbeitung nicht hinreichend deutlich erkennen und bergen zudem die Gefahr in sich, daß die auf besondere Fallgruppen bezogenen Regelungen umgangen werden. Zu den einzelnen Vorschriften des Entwurfs habe ich dem Justizminister eine gemeinsam mit anderen Datenschutzbeauftragten erarbeitete Stellungnahme übermittelt.

- Die SPD-Fraktion des **Landtags** hatte bereits vorher in einem Antrag zum Datenschutz bei Mitteilungen aus gerichtlichen Verfahren (Drucksache 10/1176) gefordert, die Anordnungen über Mitteilungen in Straf- und Zivilsachen sowie die Richtlinien für den Verkehr mit dem Ausland in strafrechtlichen Angelegenheiten zu überarbeiten und dabei acht Grundsätze zu berücksichtigen. Von den darin enthaltenen Forderungen ist in dem Entwurf eines Justizmitteilungsgesetzes lediglich eine erfüllt. Die anderen werden nur unzureichend oder gar nicht berücksichtigt:
 - So ist zwar entsprechend dem Antrag vorgesehen, daß der Empfänger die Daten nur für den Zweck verwenden darf, zu dessen Erfüllung sie ihm übermittelt worden sind.
 - Im Entwurf ist jedoch nicht präzise und abschließend geregelt, welcher Vorgang welcher Stelle zu welchem Zweck mitzuteilen ist. Der Entwurf enthält mehrere Generalklauseln, die den Verwendungszweck der Mitteilungen nicht oder nicht hinreichend präzise festlegen. So dürfen Entscheidungen, die öffentlich zu verkünden sind (z.B. Strafurteile), öffentlichen Stellen zur Erfüllung beliebiger gesetzlicher Aufgaben mitgeteilt werden.
 - Der Grundsatz, daß der Betroffene darüber zu unterrichten ist, welchen Stellen Mitteilungen aus gerichtlichen Verfahren zugeleitet wurden, soll unter anderem dann nicht gelten, wenn der mitgeteilte Vorgang öffentlich verkündet ist (z.B. Strafurteile) oder wenn der Betroffene die Unterrichtung vernünftigerweise nicht erwartet. Mit der zuletzt genannten Ausnahme wird dem mitteilenden Amtsträger ein weiter Beurteilungsspielraum eingeräumt, der mit dem Grundsatz der Selbstbestimmung des Betroffenen nicht vereinbar ist und zu einer Aushöhlung der Unterrichtungspflicht führen kann.
 - Die Forderung, daß Mitteilungen aus gerichtlichen Verfahren im Regelfall vom Richter oder Staatsanwalt zu veranlassen sind, wird nicht erfüllt. Nach dem Entwurf sind die Mitteilungen nur in wenigen Ausnahmefällen dem Richter oder Staatsanwalt vorbehalten. Die Mitteilungen sollten jedoch auch in allen anderen Fällen vom Richter oder Staatsanwalt veranlaßt werden, in denen eine Interessenabwägung vorzunehmen ist, unbestimmte Rechtsbegriffe auszulegen sind oder zur Beurteilung der Zulässigkeit eine genauere Kenntnis der gesetzlichen Aufgaben und Befugnisse des Mitteilungsempfängers erforderlich ist.
 - Der Forderung, daß der Inhalt der Mitteilungen auf das im Einzelfall notwendige Maß beschränkt werden muß, wird zwar durch die einschränkende Voraussetzung „soweit die Mitteilung zur Erfüllung gesetzlicher Aufgaben des Empfängers erforderlich ist“ in allgemeiner Form Rechnung getragen. Es fehlt jedoch eine präzise Bestimmung, daß in der Regel nur die Urteilsformel und nur unter besonderen, im Gesetz festzulegenden Voraussetzungen auch die Urteilsgründe mitgeteilt werden dürfen.

- Der Grundsatz, daß Mitteilungen in Strafsachen erst nach rechtskräftigem Abschluß des Strafverfahrens erfolgen sollen, wird in dem Entwurf nur unzureichend berücksichtigt. Es fehlt eine präzise Festlegung, in welchen Ausnahmefällen zu welchem Zeitpunkt bereits vorher eine Mitteilung zulässig sein soll.
- Zwar wird vorgeschrieben, daß der Empfänger die mitgeteilten personenbezogenen Daten zu löschen hat, sobald der Zweck ihrer Verwendung entfallen ist. Die Forderung, daß im Regelfall die Mitteilung spätestens nach fünf Jahren vernichtet werden soll, wird jedoch nicht berücksichtigt.
- Dem **Bundesverfassungsgericht** liegt eine Verfassungsbeschwerde wegen Mitteilungen in Strafsachen vor. Der Beschwerdeführer ist ein Arzt im Ausbildungsverhältnis, der wegen Ladendiebstahls von Büchern rechtskräftig zu einer Geldstrafe verurteilt worden ist. Er wendet sich dagegen, daß diese Verurteilung seinem Dienstvorgesetzten sowie dem zuständigen Regierungspräsidenten und der Ärztekammer mitgeteilt werden soll (Nr. 15 und 26 MiStra). Das Bundesverfassungsgericht hat den Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder Gelegenheit zur Äußerung gegeben.

In meiner Äußerung habe ich die Auffassung vertreten, daß für Mitteilungen in Strafsachen bis zur Schaffung einer gesetzlichen Grundlage eine Übergangsfrist anerkannt werden müsse, soweit dies für die geordnete Weiterführung einer funktionsfähigen Verwaltung unerlässlich ist. Oft sind diese Mitteilungen die Voraussetzung für einen effektiven Schutz anderer durch die Verfassung anerkannter Rechtsgüter. Ein Fehlverhalten des Betroffenen, an das das Gesetz zum Schutz derartiger Rechtsgüter bestimmte Rechtsfolgen anknüpft, würde der zuständigen Behörde ohne eine solche Mitteilung möglicherweise gar nicht oder zu spät zur Kenntnis gelangen. Daher stände ein Zustand, bei dem zunächst auf jegliche Mitteilung in Strafsachen verzichtet würde, der verfassungsmäßigen Ordnung noch ferner als der jetzige Zustand. Für eine Übergangszeit bis zur Schaffung einer gesetzlichen Grundlage können deshalb Mitteilungen in Strafsachen nicht als schlechthin unzulässig angesehen werden.

Im Fall des Beschwerdeführers ist jedoch die Mitteilung der Verurteilung an die genannten Stellen nach meiner Auffassung für die von ihnen zu treffenden Entscheidungen nicht erheblich, auf jeden Fall aber für die geordnete Weiterführung einer funktionsfähigen Verwaltung nicht unerlässlich; sie belastet darüber hinaus den Betroffenen unverhältnismäßig.

- In meinem siebten Tätigkeitsbericht (C.10.a) habe ich berichtet, daß durch die Zustellung eines von der Staatsanwaltschaft beantragten und vom Gericht antragsgemäß erlassenen **Sammelbeschlusses** über die Anordnung erkennungsdienstlicher Maßnahmen nach § 81b StPO zum Teil höchst sensible Daten eines Beschuldigten an die anderen Beschuldigten bekanntgegeben worden sind. Die Bekanntgabe hat die Staatsanwaltschaft auf Grund ihrer Antragstellung mit zu verantworten. Die Antragstellung stellt entgegen der Auffassung des Justizministers keine bloße Mitwirkungshandlung an der Entscheidung des Gerichts dar.

Ich habe die Bekanntgabe personenbezogener Daten eines Beschuldigten an die anderen Beschuldigten durch die Beantragung eines Sammelbeschlusses nach § 81b StPO als Verletzung des Rechts der Betroffenen auf informationelle Selbstbestimmung wie auch ihres Grundrechts auf Datenschutz gemäß § 30 DSGVO beanstandet.

- Der Justizminister hat mich gebeten, zu der beabsichtigten Mitwirkung des Bundeszentralregisters bei der **Strafverfolgungsstatistik** Stellung zu nehmen. Gegen die beabsichtigte Übermittlung nur für die Strafverfolgungsstatistik bestimmter Daten, die mit den Meldungen nach §§ 4 bis 19 des Bundeszentralregistergesetzes (BZRG) von den Strafverfolgungsbehörden personen-

bezogen an das Bundeszentralregister weitergegeben werden sollen, bestehen Bedenken.

Für die Weitergabe dieser teilweise sehr sensiblen Daten (z.B. Angabe „Kinder als Opfer“) fehlt es an einer gesetzlichen Grundlage; § 21 BZRG ist insoweit nicht hinreichend normenklar. Die Weitergabe der für die Erfüllung der Aufgaben des Bundeszentralregisters nicht erforderlichen personenbezogenen Daten ist darüber hinaus auch mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht vereinbar; eine bloße Arbeitserleichterung vermag die Weitergabe derart sensibler Daten an weitere, bisher nicht eingeschaltete Stellen nicht zu rechtfertigen.

Der Justizminister vertritt die Auffassung, bis zur Schaffung einer gesetzlichen Grundlage könne nach den Grundsätzen des „Übergangsbonus“ verfahren werden. Dieser Auffassung kann ich mich nicht anschließen. Das Bundesverfassungsgericht hat die Notwendigkeit einer Übergangsfrist nur dann als Ausnahme anerkannt, wenn eine bisher schon geübte Verwaltungspraxis fortgesetzt werden soll, um eine sonst eintretende Funktionsunfähigkeit staatlicher Einrichtungen zu vermeiden, die der verfassungsmäßigen Ordnung noch ferner stände als der bisherige Zustand. Von der Gefahr einer Funktionsunfähigkeit der Verwaltung kann im vorliegenden Fall keine Rede sein, da es zur Zeit mit der Übermittlung auf Zählkarten ein Verfahren gibt, das die sachgemäße Durchführung der Strafverfolgungsstatistik gewährleistet. Hier soll vielmehr ein neues Verfahren aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung bereits jetzt im Vorgriff auf die zu erwartende Regelung praktiziert werden. Dies ist von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum „Übergangsbonus“ nicht gedeckt. Eine Ausweitung der von dem Gericht anerkannten Ausnahme halte ich nicht für gerechtfertigt.

Ich habe daher vorgeschlagen, zumindest bis zur Schaffung einer entsprechenden gesetzlichen Regelung das bisherige Verfahren der Übermittlung auf Zählkarten beizubehalten.

- Aus einem Pressebericht habe ich entnommen, daß in einem Müllcontainer „Gerichtsakten“ eines Landgerichts gefunden worden waren. Der Präsident des Landgerichts, den ich um Stellungnahme zu dem Vorfall gebeten hatte, hat mir mitgeteilt, daß es sich bei den gefundenen Unterlagen nicht um Gerichtsakten, sondern um drei Urteilsabschriften, zwei Beschlufsabschriften und den Entwurf eines Beschlusses gehandelt hat. Diese Unterlagen habe ein Richter in seiner Wohnung aufbewahrt, weil sie als wissenschaftliche Grundlage für künftige richterliche Tätigkeit geeignet waren.

Die Weitergabe nicht anonymisierter Gerichtsentscheidungen an einen Richter und das **Aufbewahren der Entscheidungen** in seiner Wohnung stellt einen Eingriff in das Recht der Betroffenen auf informationelle Selbstbestimmung wie auch in ihr Grundrecht auf Datenschutz dar. Eine gesetzliche Grundlage für einen solchen Eingriff ist nicht vorhanden. Die Zulässigkeit einer solchen Handhabung kann auch nicht aus Artikel 97 Abs. 1 des Grundgesetzes hergeleitet werden. Als Grundlage für eine künftige richterliche Tätigkeit ist die Kenntnis der Namen der von der Entscheidung Betroffenen auch nicht erforderlich.

Ich halte daher eine derartige Weitergabe und Aufbewahrung gerichtlicher Entscheidungen für künftige richterliche Tätigkeit nur in anonymisierter Form für zulässig. Um den Datenschutzbelangen der Betroffenen Rechnung zu tragen, genügt es nicht, nur das Rubrum unkenntlich zu machen. Auch die Begründung der Entscheidung muß daraufhin durchgesehen werden, ob sie Namen oder sonstige Hinweise auf die Identität natürlicher Personen enthalten; auch diese müssen unkenntlich gemacht werden.

- Eine Staatsanwaltschaft hat den Antrag eines Bürgers auf **Auskunft** über die zu seiner Person gespeicherten Daten abgelehnt und sich auf § 16 Abs. 2 DSGVO berufen.

Die Verweigerung der Auskunfterteilung durch die Staatsanwaltschaft steht im Widerspruch zum Recht des Betroffenen auf informationelle Selbstbestimmung nach Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 des Grundgesetzes und seinem Grundrecht auf Datenschutz nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung. Wie das Bundesverfassungsgericht im Volkszählungsurteil ausgeführt hat, wäre eine Rechtsordnung, in der Bürger nicht mehr wissen können, wer was wann und bei welcher Gelegenheit über sie weiß, mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung nicht vereinbar (BVerfGE 65, 1, 43). Der Auskunftsanspruch des Betroffenen läßt sich daher unmittelbar aus dem Selbstbestimmungsrecht herleiten.

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist allerdings nicht unbegrenzt. Der Einzelne muß Einschränkungen im überwiegenden Allgemeininteresse hinnehmen. Dies muß auch für Einschränkungen seines Auskunftsrechts gelten. Derartige Einschränkungen bedürfen jedoch einer dem Gebot der Normenklarheit entsprechenden gesetzlichen Grundlage; aus ihr müssen sich die Voraussetzungen und der Umfang der Beschränkungen klar und für den Bürger erkennbar ergeben.

Die Regelung in Nr. 185 Abs. 4 der Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren, wonach Privatpersonen Auskunft nur unter einschränkenden Voraussetzungen erteilt werden kann, kommt als gesetzliche Grundlage für eine Einschränkung des verfassungsrechtlich begründeten Auskunftsrechts nicht in Betracht, da es sich nur um eine Verwaltungsvorschrift handelt. Auch § 16 Abs. 2 DSGVO NW kann hierfür nicht herangezogen werden, da diese Vorschrift nur für Dateien gilt (§ 1 Abs. 2 Satz 1 DSGVO NW) und überdies gegen sie erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken bestehen, die auch in der Begründung zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Datenschutzes zum Ausdruck kommen und eine entsprechende Anwendung des § 16 Abs. 2 DSGVO NW auf interne Karteien, Akten und sonstige Unterlagen ausschließen.

Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht in Fällen gewandelter Verfassungsinterpretation die Notwendigkeit einer Übergangsfrist als Ausnahme anerkannt, wenn eine bisher schon geübte Verwaltungspraxis fortgesetzt werden soll, um eine sonst eintretende Funktionsunfähigkeit staatlicher Einrichtungen zu vermeiden, die der verfassungsrechtlichen Ordnung noch ferner stände als der bisherige Zustand. Dies gilt nach meiner Auffassung auch für Auskünfte an den Betroffenen über zu seiner Person festgehaltenen Daten.

Das Bundesverfassungsgericht hat jedoch mehrfach darauf hingewiesen, daß in derartigen Fällen die bisherige Praxis nicht ohne weiteres fortgeführt werden darf. Vielmehr reduzieren sich bis zur Herstellung eines verfassungsmäßigen Zustandes durch den Gesetzgeber die Befugnisse der Behörde zu Eingriffen in verfassungsrechtlich geschützte Positionen auf das, was im konkreten Fall für die geordnete Weiterführung einer funktionsfähigen Verwaltung unerlässlich ist (BVerfGE 33, 1, 13; 40, 276, 283; 41, 251, 257).

Als unerlässlich für die geordnete Weiterführung einer funktionsfähigen Verwaltung kann die Ablehnung einer Auskunfterteilung an den Betroffenen nur dann angesehen werden, wenn ein öffentliches Interesse an der Geheimhaltung gegenüber dem Betroffenen besteht und dieses höher zu bewerten ist als sein verfassungsrechtlich begründeter Auskunftsanspruch. Dies kommt etwa dann in Betracht, wenn die Auskunft die Erfüllung der Aufgaben der um Auskunft ersuchten Stelle oder die öffentliche Sicherheit gefährden oder sonst dem Wohle des Bundes oder eines Landes Nachteile bereiten würde.

Wie die in meinem zweiten Tätigkeitsbericht (C.11.a) geschilderte Praxis einer Staatsanwaltschaft zeigt, ist es durchaus mit den Aufgaben der Staatsanwaltschaft vereinbar, einem Betroffenen Auskunft über Eintragungen zu seiner Person in der Zentralnamenkartei zu erteilen. Diese Praxis trägt bereits der vom Bundesverfassungsgericht geforderten Transparenz für den Betroffenen Rechnung.

Ein öffentliches Interesse an der Geheimhaltung gegenüber dem Betroffenen war im vorliegenden Fall nicht erkennbar. Die Staatsanwaltschaft hatte ein solches auch nicht geltend gemacht. Das Interesse des Betroffenen an der Auskunfterteilung brauchte deshalb nicht näher dargelegt zu werden.

Ich habe daher die Auskunftsverweigerung gemäß § 30 DSGVO beanstandet und dem Justizminister vorgeschlagen, die Staatsanwaltschaft anzuweisen, dem Betroffenen die beantragte Auskunft zu erteilen. Dies kann in der Weise geschehen, daß dem Betroffenen unter Angabe des Aktenzeichens und des Tatvorwurfs mitgeteilt wird, über welche Ermittlungsverfahren Akten vorhanden und Hinweise in der Zentralnamenkartei gespeichert sind. Der Justizminister hat mir mitgeteilt, daß die Staatsanwaltschaft nunmehr bereit ist, über abgeschlossene Verfahren in der dargestellten Weise Auskunft zu erteilen.

Soweit die Auskunfterteilung noch nicht abgeschlossene Verfahren betrifft, halte ich es für notwendig, im Einzelfall darüber zu entscheiden, ob etwa wegen eines begründeten Ausforschungsverdachts die Erfüllung der Aufgaben der Staatsanwaltschaft durch die Auskunfterteilung gefährdet würde. In einem solchen Fall hätte ich gegen eine Verweigerung der Auskunft keine durchgreifenden Bedenken. Dies rechtfertigt jedoch nicht, die Auskunft über noch nicht abgeschlossene Verfahren zur Vermeidung von Gegenschlüssen generell zu verweigern. Allerdings wird der Betroffene bei nicht abgeschlossenen Verfahren sein Auskunftsinteresse näher darlegen müssen. Der Justizminister hat sich im Ergebnis meiner Auffassung angeschlossen.

b) Zivilsachen

- Das Bundesverfassungsgericht prüft derzeit auf einen Vorlagebeschluß, ob § 687 ZPO mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Nach dieser Vorschrift ist die **Entmündigung** einer Person wegen Verschwendung oder Trunksucht sowie die Wiederaufhebung einer solchen Entmündigung von dem zuständigen Amtsgericht öffentlich bekanntzumachen. Das Bundesverfassungsgericht hat auch in diesem Fall den Datenschutzbeauftragten Gelegenheit zur Äußerung gegeben.

Ich habe die Auffassung vertreten, daß für die öffentliche Bekanntmachung der Entmündigung wegen Verschwendung oder Trunksucht kein überwiegendes Allgemeininteresse bestehe; die damit verbundene Bloßstellung des Entmündigten verletze die Menschenwürde. Im übrigen sei die Bekanntmachung zur Erreichung ihres Zweckes, Dritte im Rechtsverkehr zu schützen, kaum geeignet und belaste den Betroffenen unverhältnismäßig, zumal durch die dann notwendige Bekanntgabe der Aufhebung einer Entmündigung der Erfolg einer Heilbehandlung gefährdet werde.

Soweit § 687 ZPO auch bei Entmündigung wegen Rauschgiftsucht angewendet wird, gilt das gleiche. Einer solchen Ausweitung über den eindeutigen Wortlaut der Vorschrift hinaus steht ferner das Gebot der Normenklarheit entgegen.

- Von einem Verband Betroffener wurde ich um Prüfung gebeten, ob die Einsichtnahme in die Gerichtsakten von Verbundscheidungsachen des § 623 ZPO durch Dritte zu Zwecken der **Forschung** zulässig ist.

Eine solche Einsichtnahme bedarf als Eingriff in das Recht der Betroffenen auf informationelle Selbstbestimmung wie auch in ihr Grundrecht auf Datenschutz einer gesetzlichen Grundlage. Die Zulässigkeit der Einsichtnahme in diese Akten ist nach § 299 Abs. 2 ZPO zu beurteilen. Nach dieser Vorschrift kann der Vorstand des Gerichts dritten Personen ohne Einwilligung der Parteien die Einsicht der Akten nur gestatten, wenn ein rechtliches Interesse glaubhaft gemacht wird. Diese Voraussetzung liegt hier jedoch nicht vor, da die Durchführung wissenschaftlicher Forschung nicht als rechtliches Interesse angesehen werden kann.

Die Einsichtgewährung für Forschungsvorhaben bedarf einer normenklaaren Befugnisnorm, die derzeit nicht vorhanden ist. Die Einsichtnahme in diese Akten zu Forschungszwecken ist somit nach der derzeitigen Rechtslage unzulässig.

- In der Anlage zu einem **Pfändungs- und Überweisungsbeschluss** waren zahlreiche Drittschuldner mit Namen, Anschrift und Höhe der Forderung aufgeführt. Durch die Zustellung des Beschlusses an einen Drittschuldner wurden diesem auch personenbezogene Daten der übrigen Drittschuldner bekannt. Die Vorschriften über den Erlaß eines Pfändungs- und Überweisungsbeschlusses ermächtigen zum Erlaß eines Beschlusses nur gegenüber einem einzelnen Drittschuldner. Nach dem Sinn und Zweck eines Pfändungs- und Überweisungsbeschlusses ist auch kein Grund erkennbar, nach dem ein Drittschuldner über die Forderungen des Schuldners gegenüber anderen Drittschuldnern informiert sein müßte. Für den Erlaß eines Beschlusses mit Anlagen der genannten Art gegenüber einer Mehrheit von Drittschuldnern fehlt es somit an einer gesetzlichen Grundlage.

Der Direktor des Amtsgerichts hat die mit der Bearbeitung von Pfändungs- und Überweisungsbeschlüssen befaßten Bediensteten darauf hingewiesen, daß Pfändungs- und Überweisungsbeschlüsse mit mehreren Drittschuldnern zwar in einem Beschluß zu erlassen sind, jedoch bei der Übersendung an die Drittschuldner nur der Drittschuldner leserlich zu lassen ist, dem der Pfändungs- und Überweisungsbeschuß zugestellt wird, und die übrigen Drittschuldner zu löschen sind.

- Ein Bürger wandte sich dagegen, daß sein Name in einem Werbeprospekt einer Firma aufgeführt war, die Software für ein Büro-Computer-System für **Gerichtsvollzieher** vertreibt. Dieses war von einem Gerichtsvollzieher zusammen mit weiteren Gerichtsvollziehern zur Vereinfachung und Rationalisierung des Bürobetriebes entwickelt worden. Das Programm wird von einer Firma angeboten. Um ihre Leistungen bekannt zu machen, verwendete diese einen Prospekt, der aus einem Umschlag mit Einlageblättern bestand, auf denen die mit dem Computer herzustellenden Ausdrücke wiedergegeben waren. Eine Schuldner-Gläubiger-Aufstellung, als Namensverzeichnis bezeichnet, enthielt die tatsächlichen Nachnamen von Schuldnern und Gläubigern aus dem Vollstreckungsbezirk eines der Gerichtsvollzieher. Der Prospekt wurde in mehreren Exemplaren auf einer Ausstellung verteilt und an interessierte Gerichtsvollzieher versandt.

Die Weitergabe personenbezogener Daten von Vollstreckungsschuldnern und Auftraggebern an die Firma durch den Gerichtsvollzieher ohne Einwilligung der Betroffenen stellt einen Eingriff in das Recht der Betroffenen auf informationelle Selbstbestimmung und in ihr Grundrecht auf Datenschutz dar. Eine gesetzliche Grundlage für einen solchen Eingriff ist nicht vorhanden. Die Übermittlung dieser Daten aus der zum Dateienregister gemeldeten Datei der Vollstreckungsschuldner und Auftraggeber verstieß auch gegen § 3 Satz 1 DSGVO. Mit der Bekanntgabe der Daten an eine Firma zur Verwendung für einen Prospekt hat der Gerichtsvollzieher ferner das Datengeheimnis (§ 5 Abs. 1 DSGVO) verletzt. Wegen der unbefugten Übermittlung vom Datenschutzgesetz Nordrhein-

Westfalen geschützter, nicht offenkundiger Daten (§ 33 Abs. 1 Nr. 1 DSGVO), habe ich mit Zustimmung des betroffenen Bürgers gemäß § 33 Abs. 3 Satz 2 DSGVO NW Strafantrag gestellt.

- Bei den Bezirksrevisoren werden **Entscheidungssammlungen** geführt, zu denen Abdrucke gerichtlicher Entscheidungen genommen werden, in denen der jeweilige Bezirksrevisor Verfahrensbeteiligter war oder die für gleichgelagerte Fälle von Bedeutung sein können. Ein Bezirksrevisor verwies in einem Streitwertfestsetzungsverfahren auf eine solche Entscheidung und fügte seiner Stellungnahme an das Gericht einen Abdruck dieser Entscheidung in nicht anonymisierter Form bei. Das Gericht fertigte eine weitere Kopie der Entscheidung an und übersandte diese zusammen mit der Stellungnahme des Bezirksrevisors an die Verfahrensbeteiligten zur Kenntnis. Auf diese Weise wurden den Beteiligten personenbezogene Daten der Parteien des anderen Verfahrens bekannt.

Die Weitergabe einer nicht anonymisierten Entscheidung eines Gerichts an den Bezirksrevisor, die Aufnahme einer solchen Entscheidung in eine Entscheidungssammlung und die Weitergabe einer solchen Entscheidung durch den Bezirksrevisor an ein Gericht stellen Eingriffe in das Recht der Betroffenen auf informationelle Selbstbestimmung wie auch in ihr Grundrecht auf Datenschutz dar. Eine gesetzliche Grundlage für einen solchen Eingriff ist nicht vorhanden.

Vor der Weitergabe einer Entscheidung muß daher der Abdruck anonymisiert werden. Dabei genügt es nicht, nur das Rubrum unkenntlich zu machen. Auch die Begründung der Entscheidung ist daraufhin durchzusehen, ob sie Namen oder sonstige Hinweise auf die Identität natürlicher Personen enthalten; auch diese müssen unkenntlich gemacht werden.

Ich habe dem Justizminister empfohlen, in geeigneter Weise sicherzustellen, daß nur anonymisierte Entscheidungen informationshalber an die Bezirksrevisoren weitergegeben werden und in vorhandenen Entscheidungssammlungen der Bezirksrevisoren, soweit noch nicht geschehen, die Entscheidungen anonymisiert werden.

c) Grundbuchwesen

Ein Grundbuchamt hatte aus Anlaß der Veräußerung eines Teils des auf einem Grundbuchblatt eingetragenen Grundbesitzes hierfür ein neues Grundbuchblatt angelegt und in dieses die neuen Eigentümer eingetragen. Bei der **Bekanntmachung der Grundbucheintragung** gemäß § 55 der Grundbuchordnung (GBO) hatte das Amtsgericht den neuen Eigentümern auch einen durch Ablichten erstellten Auszug (Bestandsverzeichnis, Abteilung II) aus dem Grundbuchblatt übersandt, in dem das veräußerte Grundstück vor Anlegung des neuen Grundbuchblatts eingetragen war. Auf diese Weise konnten die Käufer sehen, welchen weiteren Grundbesitz der Verkäufer hat und an wen er andere Grundstücke verkauft hat. Auch war ersichtlich, daß ein Aufassungsvormerkungsberechtigter seinen Anspruch verpfändet hat.

Diese Bekanntgabe personenbezogener Daten greift in das Recht der Betroffenen auf informationelle Selbstbestimmung wie auch in ihr Grundrecht auf Datenschutz ein. Derartige Eingriffe bedürfen einer normenklaren gesetzlichen Grundlage.

§ 55 GBO legt als bereichsspezifische Datenschutzregelung abschließend fest, wem welche Eintragungen in das Grundbuch bekanntzugeben sind. Die Bekanntgabe weiterer Daten wäre nur bei Darlegung eines berechtigten Interesses nach § 12 GBO zulässig.

Nach § 55 GBO soll zwar jede Eintragung dem Antragsteller und dem eingetragenen Eigentümer sowie allen aus dem Grundbuch ersichtlichen Personen

bekanntgemacht werden, zu deren Gunsten die Eintragung erfolgt ist oder deren Recht durch sie betroffen wird, die Eintragung eines Eigentümers auch denen, für die eine Hypothek, Grundschuld, Rentenschuld, Reallast oder ein Recht an einem solchen Recht im Grundbuch eingetragen ist. Nach dem verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, der bei jedem Eingriff in die Rechtssphäre des Betroffenen zu beachten ist, muß sich die einem Beteiligten nach § 55 GBO zu übersendende Mitteilung aber auf diejenigen Eintragungen beschränken, die die Rechte dieses Beteiligten betreffen.

Für die Bekanntmachung der Eigentumsumschreibung nach § 55 GBO war es nicht erforderlich, den Käufern durch einen Auszug aus dem Grundbuch, in dem der an sie veräußerte Grundbesitz zuvor eingetragen war, die gesamten Eintragungen im Bestandsverzeichnis und in der Abteilung II bekanntzugeben. Die nicht den veräußerten Grundbesitz betreffenden Eintragungen hätten bei der Fertigung der Bekanntmachungen nach § 55 GBO durch Ablichtung der in Betracht kommenden Seiten des Grundbuchblattes abgedeckt werden müssen, oder die Bekanntmachungen hätten auf andere Weise, etwa durch die Übersendung einer Durchschrift der Eintragung in das Grundbuch oder die wörtliche Wiedergabe der Eintragung erfolgen müssen (vgl. Allgemeine Verfügung des Justizministers vom 24. Oktober 1984, JMBl. NW. S. 272).

Auf meine Empfehlung, in die einem Beteiligten nach § 55 GBO zu übersendende Mitteilung, auch wenn sie mittels einer Ablichtung des Grundbuchblatts erfolgt, nur diejenigen Eintragungen aufzunehmen, die die Rechte des Beteiligten betreffen, hat mir der Direktor des Amtsgerichts mitgeteilt, daß sich das Verfahren, mittels Ablichtungen Eintragungsnachrichten zu erstellen, bewährt habe. Es erleichtere die Arbeit, spare Zeit und fördere insbesondere die Genauigkeit der Unterrichtung. Es erscheine auch im Hinblick auf datenschutzrechtliche Gesichtspunkte vertretbar, da gemäß § 12 GBO Verfahrensbeteiligte ohnehin das Recht hätten, das betroffene Grundbuch einzusehen oder die Erteilung eines Grundbuchauszugs zu beantragen. Bei der Gewährung von Grundbucheinsichten erscheine es technisch nicht durchführbar, das Grundbuch so abzudecken, daß der Antragsteller nur von bestimmten Eintragungen Kenntnis erlange.

Nach § 12 Abs. 2 in Verbindung mit Abs. 1 Satz GBO kann zwar ein Auszug aus dem Grundbuch erteilt werden, wenn der Empfänger ein berechtigtes Interesse darlegt. Die Möglichkeit, daß einem Berechtigten bei Darlegung eines berechtigten Interesses ein vollständiger Grundbuchauszug erteilt werden kann, rechtfertigt jedoch nicht die Übersendung eines solchen Auszuges von Amts wegen.

Zwar ist bei der Einsicht in das Grundbuch nach § 12 Abs. 1 GBO eine Beschränkung auf bestimmte Eintragungen nur schwer möglich. Daraus folgt jedoch nicht, daß bei der Bekanntgabe von Eintragungen nach § 55 GBO mehr personenbezogene Daten bekanntgegeben werden dürfen, als nach dieser Vorschrift erforderlich ist. Auch eine Arbeiterleichterung durch Erstellen der Eintragungsnachrichten mittels Ablichtungen vermag dies nicht zu rechtfertigen. Die Bekanntgabe anderer als der Eintragungen, die den jeweils veräußerten Grundbesitz betreffen, ist ohne gesetzliche Grundlage unzulässig.

Die Verfahrensweise des Grundbuchamts habe ich gemäß § 30 DSGVO beanstandet. Ich habe dem Justizminister vorgeschlagen, das Amtsgericht anzuweisen, in die einem Beteiligten nach § 55 GBO zu übersendende Mitteilung auch dann nur die die Rechte des Beteiligten betreffenden Eintragungen aufzunehmen, wenn die bekanntgebende Eintragung nicht (wie in dem im fünften Tätigkeitsbericht, C.10.d, genannten Fall) den Bruchteil eines Miteigentümers, sondern einzelne Flurstücke des in demselben Grundbuchblatt eingetragenen Grundbesitzes eines Eigentümers betrifft. Ferner habe ich vorgeschlagen, die Bestimmungen über die Einrichtung und Führung des Loseblattgrundbuchs in der Fassung der Allgemeinen Verfügung vom 24. Oktober 1984 entsprechend zu ergänzen.

d) Genossenschaftsregister

Über seine Eintragung in das Genossenschaftsregister als Genosse einer Volksbank erhielt ein Bürger vom Registergericht eine Mitteilung in Form einer **Postkarte**. Hierdurch wurden personenbezogene Daten wie Geburtsdatum, Beruf, Mitgliedsnummer und die Mitgliedschaft bei der Volksbank für Dritte ersichtlich.

Nach § 3 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 der Verordnung über das Genossenschaftsregister vom 22. November 1923 (VO GenReg) ist die Benachrichtigung über Eintragungen in die Liste der Genossen in der Regel mittels einer Postkarte zu bewirken, auf deren Rückseite sich das Formular befindet. Zwar ist für diese Versendungsform eine gesetzliche Grundlage vorhanden. Bei derartigen Eingriffen ist jedoch der verfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten, der nach meiner Auffassung die Zustellung der Eintragungsnachrichten mit derart sensiblen Daten in einem verschlossenen Umschlag gebietet.

Der Justizminister hat mir hierzu mitgeteilt, daß der Bundesminister der Justiz beabsichtige, § 3 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 VO GenReg zu streichen. Nach seiner Mitteilung versenden bereits viele Gerichte in Nordrhein-Westfalen die Eintragungsnachrichten in Briefumschlägen. Darüber hinaus werde die technische Abwicklung des Benachrichtigungsverfahrens schon nach geltendem Recht im wesentlichen von den Genossenschaften selbst bestimmt. Die Genossenschaften fügten einer Anmeldung zur Eintragung in die Liste der Genossen in der Regel vorbereitete Benachrichtigungsschreiben bei, die von dem Gericht dann je nach Format entweder in einem Briefumschlag oder als Postkarte versandt würden. Deshalb hätte bisher schon jeder Genosse, der die Versendung einer Postkarte nicht wünscht, die Möglichkeit, bei seiner Genossenschaft auf die Verwendung von Briefumschlägen hinzuwirken.

Mit Rücksicht auf die Sensibilität der in der Eintragungsnachricht enthaltenen personenbezogenen Daten, insbesondere wenn der Betroffene mehrere Geschäftsanteile hat, habe ich empfohlen, bereits in der Übergangszeit bis zur Streichung der Regelung in § 3 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 VO GenReg Eintragungsnachrichten nur in verschlossenem Umschlag zu versenden. Der Präsident des Amtsgerichts hat alle Genossenschaften seines Zuständigkeitsbereichs gebeten, zukünftigen Benachrichtigungen über die Eintragung in die Liste der Genossen einen adressierten Briefumschlag beizufügen.

e) Notare

Ein Mitglied einer Waldbesitzergesellschaft beabsichtigte, sein Waldgut zu verkaufen. Aus diesem Grunde wurde durch seinen Anwalt bei der mit der Verwaltung beauftragten Rentkammer eine Aufstellung über die betrieblichen Versorgungsbezüge bestimmter bei der Waldbesitzergesellschaft beschäftigten Arbeitnehmer angefordert. In der Aufstellung waren folgende Angaben enthalten:

- Namentliche Aufführung der noch im Dienst befindlichen Angestellten (mit Versorgungszusage) mit Angaben der Höhe der derzeitigen Gehaltsbezüge jedes einzelnen.
- Namentliche Aufführung der Pensionäre mit Einzelangaben zur Höhe ihrer monatlichen Pensionsansprüche und dem Betrag, der nach Rentenanrechnung von der Rentkammer im einzelnen gezahlt wird.
- Namentliche Aufführung der versorgungsberechtigten Hinterbliebenen mit Angaben zur Höhe ihrer monatlichen Versorgungsansprüche und dem Betrag, der nach Anrechnung von der Rentkammer im einzelnen gezahlt wird.

Diese Aufstellung wurde bei der Beurkundung des Kaufvertrages als Anlage zum Bestandteil der Urkunde gemacht. Da Notare Abschriften der Grundstückskaufverträge einer Vielzahl von Stellen zur Einholung von Genehmigungen übersenden müssen, wurden in diesem Fall auch die Daten Dritter an diese Stellen weitergegeben.

Die Weitergabe personenbezogener Daten aus notariellen Kaufverträgen und dazugehörigen Anlagen durch den beurkundenden Notar stellt einen Eingriff in das Recht des Betroffenen auf informationelle Selbstbestimmung sowie in sein Grundrecht auf Datenschutz dar, der einer normklaren gesetzlichen Grundlage bedarf.

Für eine derartige Weitergabe personenbezogener Daten durch Notare sind zwar gesetzliche Grundlagen vorhanden. Auch bei Vorliegen einer gesetzlichen Grundlage ist aber bei jedem Eingriff in die genannten Grundrechte des Betroffenen der verfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten.

Die Weitergabe vollständiger Abschriften der Kaufverträge an verschiedene Stellen entspricht in vielen Fällen, insbesondere wenn sie Daten am Abschluß des Kaufvertrages nicht beteiligter Dritter enthalten, nicht dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Wie auch im geschilderten Fall, würde oft ein Auszug aus dem Vertrag zur Erfüllung des Zwecks ausreichen. Die gesetzlichen Regelungen bedürfen daher einer Überprüfung, um den Datenschutzbelangen der Betroffenen Rechnung zu tragen. Ich habe den Justizminister hierzu um Stellungnahme gebeten.

f) Strafvollzug

- In meinem siebten Tätigkeitsbericht (C.10.d) habe ich ausgeführt, daß auch nach Auffassung des Justizministers für die in der Vollzugsgeschäftsordnung unter anderem vorgesehene **Weitergabe** personenbezogener Daten Gefangener an Dritte und die Einholung von Auskünften über Gefangene bei Dritten eine entsprechende gesetzliche Ermächtigungsnorm fehlt. Der Justizminister hatte daher in seinem Erlaß vom 9. September 1985 bestimmt, daß bis zur Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Erteilung bzw. die Einholung einschlägiger Auskünfte die Mitteilung personenbezogener Daten Gefangener nur mit Einwilligung der Betroffenen zulässig ist. Ich bedauere, daß der Justizminister diesen Erlaß, der der Rechtslage entsprach, durch Erlaß vom 31. Januar 1986 aufgehoben hat.

Nach dem Erlaß vom 31. Januar 1986 sollen nunmehr für die Übergangszeit bis zur Schaffung bereichsspezifischer gesetzlicher Grundlagen für die Datenverarbeitung im Strafvollzug die Generalklauseln des Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen auf Datenermittlungen aus Akten entsprechend angewandt werden. Eine solche entsprechende Anwendung halte ich nicht für gerechtfertigt, da die Beschränkung dieser Vorschriften auf Dateien (insoweit normenklar) in diesem Gesetz festgelegt ist. Darüber hinaus wird in dem Erlaß nicht hinreichend berücksichtigt, daß nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts während der Übergangszeit in verfassungsrechtlich geschützte Positionen des Betroffenen nur insoweit eingegriffen werden darf, als dies für die geordnete Weiterführung einer funktionsfähigen Verwaltung unerlässlich ist.

- Mehrere Eingaben Gefangener betrafen die Bekanntgabe **medizinischer Daten**. Ein Gefangener mußte auf Grund seiner Erkrankung häufig zu Behandlungen und Untersuchungen in auswärtige Kliniken gebracht werden. Dabei wurde er von Justizvollzugsbeamten begleitet, die nicht dem Sanitätsdienst angehörten. Diese Beamten waren auch während der Untersuchungen anwesend.

Als gesetzliche Grundlage für den in der Anwesenheit der Justizvollzugsbediensteten bei der Untersuchung liegenden Eingriff in das Recht des Gefangenen auf informationelle Selbstbestimmung und in sein Grundrecht auf Datenschutz kann § 11 Abs. 1 Nr. 2 (1. Alternative), § 35 Abs. 3 Satz 1 des Strafvollzugsgesetzes (StVollzG) herangezogen werden. Danach kann der Anstaltsleiter den Gefangenen ausführen lassen, wenn Ausgang oder Urlaub nicht gewährt werden kann, weil zu befürchten ist, daß der Gefangene sich dem

Vollzug der Freiheitsstrafe entziehen oder die Lockerungen des Vollzuges zu Straftaten mißbrauchen werde. Dabei ist jedoch der verfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten. Daher sind nach § 81 Abs. 2 StVollzG die Beschränkungen, die dem Gefangenen auferlegt werden, so zu wählen, daß sie in einem angemessenen Verhältnis zu ihrem Zweck stehen und den Gefangenen nicht mehr als notwendig beeinträchtigen. Inwieweit danach die Anwesenheit eines Beamten des Justizvollzugsdienstes bei der Untersuchung durch einen Facharzt erforderlich ist, läßt sich nur in Kenntnis der Umstände des Einzelfalles und nach einer Bewertung der Persönlichkeit des Gefangenen beurteilen (etwa Fluchtgefahr, Neigung zu Gewalttätigkeit). Nur wenn nach dem Ergebnis dieser Prüfung die Notwendigkeit der Anwesenheit eines Beamten des Justizvollzugsdienstes, der nicht dem Sanitätsdienst angehört, bejaht werden kann, dürfte auch eine Offenbarungsbefugnis des Arztes, die eine Durchbrechung der ärztlichen Schweigepflicht zuläßt, nach § 2 Abs. 4 der ärztlichen Berufsordnung (BO) vorliegen.

- Zu der Weitergabe von **Gesundheitsakten** Gefangener an externe Ärzte habe ich in meinem siebten Tätigkeitsbericht (C.12.b) Stellung genommen. Die in den Gesundheitsakten der Justizvollzugsanstalt festgehaltenen Daten unterliegen auch der ärztlichen Schweigepflicht (§ 203 Abs. 1 Nr. 1 StGB, § 2 Abs. 1 Satz 1 BO). Die ärztliche Schweigepflicht gilt gleichrangig neben den Vorschriften der Datenschutzgesetze und den anderen besonderen Datenschutzvorschriften. Dies folgt aus § 45 BDSG. Während nach § 45 Satz 1 und 2 Nr. 1 BDSG die besonderen Amtsgeheimnisse gegenüber den Vorschriften des Bundesdatenschutzgesetzes „vorgehen“, bleibt nach § 45 Satz 3 BDSG die Verpflichtung zur Wahrung des ärztlichen Geheimnisses „unberührt“.

Die gleichrangige Anwendung der Regelung des ärztlichen Geheimnisses und der übrigen Datenschutzvorschriften hat zur Folge, daß eine in beiden Bereichen grundsätzlich verbotene Bekanntgabe personenbezogener Daten nur dann zulässig ist, wenn die Voraussetzungen für eine Ausnahme von dem Verbot in beiden Bereichen vorliegen. Liegen die Voraussetzungen nur für den einen Bereich vor, so ist die Bekanntgabe unzulässig (vgl. dritter Tätigkeitsbericht, C.9.a).

Die ärztliche Schweigepflicht als Ausfluß des allgemeinen Persönlichkeitsrechts des Patienten auf Diskretion und Wahrung seiner dem Arzt anvertrauten oder bekanntgewordenen Geheimnisse ist auch bei der Untersuchung und Behandlung von Strafgefangenen grundsätzlich zu beachten. Ihr unterliegen sowohl der Anstaltsarzt als auch von ihm hinzugezogene externe Ärzte. Eine Durchbrechung der ärztlichen Schweigepflicht, die grundsätzlich auch zwischen Ärzten besteht, ist daher auch im Strafvollzug nur zulässig, soweit eine in der Berufsordnung vorgesehene und von der Rechtsprechung anerkannte Offenbarungsbefugnis besteht.

Nach § 3 Abs. 3 BO hat der Arzt, wenn er den Patienten an einen anderen Arzt überweist, ihm die erhobenen Befunde zu übermitteln und ihn über die bisherige Behandlung zu informieren, es sei denn, daß der Patient etwas anderes bestimmt. Danach ist, soweit der Patient einer Weitergabe von Krankenunterlagen widersprochen hat, die für die Untersuchung oder Behandlung nicht notwendig sind, dieser Widerspruch zu beachten.

Meiner Empfehlung, externen Ärzten nur die Krankenunterlagen zugänglich zu machen, die für die Behandlung des Gefangenen notwendig sind, wird gefolgt. Nicht gefolgt wurde meiner Empfehlung, den Anstaltsarzt darauf hinzuweisen, daß die in den Gesundheitsakten der Justizvollzugsanstalt festgehaltenen Daten nur insoweit an einen externen Arzt weitergegeben werden dürfen, als der Gefangene nicht widersprochen hat.

- Die an einen Untersuchungsgefangenen gerichteten Schreiben verschiedener Amtsgerichte und Staatsanwaltschaften enthielten im Adressenfeld die Angabe

des Geburtsdatums und den Zusatz „z. Zt. Justizvollzugsanstalt“. Die Aufnahme von **Adressierungszusätzen** bedarf als Eingriff in das Recht des Betroffenen auf informationelle Selbstbestimmung und sein Grundrecht auf Datenschutz einer gesetzlichen Grundlage.

Nach § 119 Abs. 3 StPO dürfen dem Verhafteten Beschränkungen auferlegt werden, die der Zweck der Untersuchungshaft oder die Ordnung in der Vollzugsanstalt erfordert. Der Zweck der Untersuchungshaft oder die Ordnung der Vollzugsanstalt erfordert nicht einen derartigen Adressierungszusatz. Ein solcher Eingriff in die genannten Rechte des Betroffenen wäre unverhältnismäßig; immerhin gilt für den Untersuchungsgefangenen die Unschuldsvermutung. Zur Beförderung durch die Post reicht die Angabe von Straße, Hausnummer oder Postfach sowie Ort der Vollzugsanstalt aus.

Auch die generelle Aufnahme des Geburtsdatums in das Adressenfeld ist nicht erforderlich. Lediglich dann, wenn eine Verwechslungsgefahr besteht, kann als Identifizierungsmerkmal das Geburtsdatum angegeben werden.

Der Justizminister teilt meine Auffassung. Um den Datenschutzbelangen der Gefangenen Rechnung zu tragen, hat er mit Erlaß vom 12. Februar 1987 bestimmt, daß Zusätze der genannten Art in der Anschrift unterbleiben.

- Gefangene wollten **Auskunft** über die zu ihrer Person in der Einweisungsentschließung und in ihren Gefangenenpersonalakten festgehaltenen Daten haben. Zu der Erstellung der Einweisungsentschließung im Rahmen der Behandlungsuntersuchung habe ich in meinem siebten Tätigkeitsbericht (C.10.g) Stellung genommen.

Der Justizminister ist der Auffassung, daß die Justizvollzugsanstalten nicht verpflichtet seien, den Gefangenen eine Abschrift der **Einweisungsentschließung** auszuhändigen. Zur Begründung hat der Justizminister auf einen Beschluß des Oberlandesgerichts Hamm vom 13. August 1984 verwiesen. In dieser Entscheidung wird unter anderem ausgeführt, im Anschluß an die Behandlungsuntersuchung sei gemäß § 6 Abs. 3 StVollzG die Planung der Behandlung mit dem Gefangenen zu erörtern. Demgemäß sei auch in den Richtlinien für die Einweisungsanstalten in Nordrhein-Westfalen festgelegt worden, daß die Einweisungsentschließung mit dem Gefangenen zu erörtern sei. Aus diesem Erörterungsgebot folge jedoch nicht die Verpflichtung der Justizvollzugsanstalt, dem Gefangenen die schriftliche Einweisungsentscheidung mit ihrer Begründung und den gegebenen Empfehlungen und schon gar nicht die gutachtlichen Stellungnahmen der Kommissionsmitglieder auszuhändigen. Auch die Zweckbestimmung der Einweisungsentscheidung mache dies nicht notwendig.

Weiter wird in dem Beschluß ausgeführt, daß der Gefangene nach den obergerichtlich erarbeiteten Grundsätzen über die Einsichtnahme in seine Gefangenenpersonalakte in der Regel auch keinen Anspruch auf Erteilung von Abschriften oder Ablichtungen von den bei diesen Akten befindlichen Vorgängen, wie hier der Einweisungsentscheidung und den dazu abgegebenen Empfehlungen sowie den gutachtlichen Stellungnahmen der Kommissionsmitglieder habe. Dies wäre nach dem Ermessen der Vollzugsbehörde zwar zulässig, jedoch stelle sich die Nichterteilung von Abschriften in der Regel dann nicht als ermessensfehlerhaft dar, wenn eine anderweitige Unterrichtung, nämlich wie hier die Erörterung gemäß § 6 Abs. 3 StVollzG, gesetzlich vorgesehen sei. Nach diesen Grundsätzen habe der Gefangene keinen Anspruch auf Erteilung der Abschriften der Einweisungsentscheidung und den dazu abgegebenen Empfehlungen.

Mit den Auswirkungen des Volkszählungsurteils des Bundesverfassungsgerichts auf die Informationsrechte des Betroffenen hat sich das Oberlandesgericht Hamm in dem genannten Beschluß nicht auseinandergesetzt. Nach

meiner Auffassung kann die Ansicht dieses Gerichts und des Justizministers im Hinblick auf das Volkszählungsurteil nicht aufrecht erhalten werden. Bei der nach diesem Urteil gebotenen Überprüfung des Strafvollzugsgesetzes muß eine datenschutzgerechte Regelung der Akteneinsicht getroffen werden.

12. Sozialwesen

a) Sozialversicherung

- Ein Arzt hat mich um Prüfung gebeten, ob das Verlangen der Kassenärztlichen Vereinigung (KV) nach Übersendung von **Röntgenaufnahmen** bestimmter, bei ihm untersuchter Patienten einschließlich der Befundberichte und Indikationsstellungen zwecks Überprüfung durch den Radiologieausschuß der KV mit den Vorschriften über den Datenschutz vereinbar ist.

Der mit der Anforderung von Röntgenaufnahmen, den dazugehörigen Befundberichten und Indikationsstellungen bestimmter Patienten des Betroffenen verbundene Eingriff in deren Recht auf informationelle Selbstbestimmung nach Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 des Grundgesetzes wie auch in deren Grundrecht auf Datenschutz nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung bedarf einer gesetzlichen Grundlage, die dem Gebot der Normenklarheit entsprechen muß. Hierzu ist es erforderlich, daß sich aus der gesetzlichen Grundlage die Voraussetzungen und der Umfang der Einschränkung des Grundrechts klar und für den Bürger erkennbar ergeben.

Die Vorschriften der Radiologie-Richtlinien sowie der Richtlinien zur Qualitätssicherung in der Röntgendiagnostik, die vorsehen, daß zur Beurteilung vom ausgewählten Arzt die abgerechneten Aufnahmen und Befunde von ca. 10 Fällen angefordert werden sollen, kommen als gesetzliche Grundlage schon deswegen nicht in Betracht, weil sie keine Rechtsvorschriften sind und auf jeden Fall den Patienten nicht binden. Ob die hier in Betracht kommenden Vorschriften der §§ 368e, 368n Abs. 1, 2 und 4 der Reichsversicherungsordnung (RVO) eine dem Gebot der Normenklarheit entsprechende gesetzliche Grundlage für die Anforderung von Röntgenaufnahmen, den dazugehörigen Befundberichten und Indikationsstellungen bestimmter Patienten zum Zwecke der Qualitätsprüfung darstellen, erscheint zweifelhaft. Nach meiner Auffassung lassen diese Vorschriften für den Bürger nicht hinreichend klar erkennen, daß die vom Arzt bei der Behandlung erstellten Unterlagen patientenbezogen an den Radiologieausschuß der KV weitergegeben werden.

Zwar hat das Bundessozialgericht in seinem Urteil vom 19. November 1985 (111/85, 1574) ausgeführt, die Pflicht des Kassenarztes zur Offenbarung von Patientendaten an die KV sei zwar nicht ausdrücklich geregelt, ergebe sich aber aus der gesetzlichen Ausgestaltung des kassenärztlichen Versorgungssystems. Der Versicherte könne dem Gesetz entnehmen, daß die Behandlungstätigkeit seines Kassenarztes der Kontrolle der KV unterliegt und die Kontrolle sich darauf erstreckt, ob die erbrachten Leistungen den Regeln der ärztlichen Kunst entsprechen, und ob sie zweckmäßig, ausreichend, notwendig und wirtschaftlich sind (§ 368e RVO). Eine solche Prüfung mache auch die Überlassung von Röntgenaufnahmen und der dazugehörigen Befunde erforderlich. Die ärztliche Schweigepflicht werde nicht verletzt.

Diese Entscheidung trägt jedoch dem verfassungsrechtlichen Gebot der Normenklarheit nicht hinreichend Rechnung. Sie lockert einerseits die Anforderungen an die gebotene Präzision der gesetzlichen Regelungen und überspannt andererseits die Anforderungen an die Erkenntnisfähigkeit des Bürgers.

- Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder haben sich mit den vom Verband Deutscher Rentenversicherungsträger erarbeiteten Formulierungsvorschlägen für den Hinweis nach § 9 Abs. 2 BDSG auf die der Daten-

erhebung zugrundeliegenden Rechtsvorschriften oder auf die Freiwilligkeit der Angaben sowie für die Erklärung über die Entbindung von der ärztlichen Schweigepflicht im **Reha-/Renten-Antrag** befaßt und halten einige Änderungen für geboten.

Ich habe den meiner Kontrolle unterliegenden Landesversicherungsanstalten empfohlen, künftig folgende Fassung des Hinweises und der Erklärung zu verwenden:

„Hinweis

Die Beantwortung der vorstehenden Fragen sowie Ihr Einverständnis und die Verpflichtung nach Ziffer 1 der nachstehenden Erklärung sind erforderlich, damit über Ihren Antrag entschieden werden kann.

Ihre Mitwirkungspflicht und deren Umfang ergeben sich aus den §§ 60 bis 65 des Sozialgesetzbuches Allgemeiner Teil (SGB I). Bei fehlender Mitwirkung kann die Leistung ganz oder teilweise versagt oder entzogen werden (§ 66 SGB I).

Erklärung:

1. Ich erkläre mich damit einverstanden, daß ärztliche und psychologische Untersuchungsunterlagen von den Stellen und Ärzten angefordert werden können, die ich im Antrag angegeben habe, soweit dies für die Entscheidung erforderlich ist. Ferner verpflichte ich mich, solche ärztlichen Untersuchungen, die während des Verfahrens von einer anderen Stelle veranlaßt werden, sowie Aufenthalte in einem Krankenhaus oder einer anderen Behandlungsstätte, bekanntzugeben.
2. Ich bin einverstanden, daß gegebenenfalls bisher unbekannte medizinische Befunde aus den zu erstattenden Gutachten, die für meine Behandlung von Bedeutung sein können, meinem behandelnden Arzt mitgeteilt werden:

Ja / Nein

Ich nehme zur Kenntnis, daß

- die Daten, die im Zusammenhang mit einer Begutachtung wegen der Erbringung von Sozialleistungen bekanntgeworden sind, für eigene gesetzliche soziale Aufgaben, z.B. einem anderen Gutachter oder an andere Sozialleistungsträger (z.B. Krankenkasse, Arbeitsamt, Versorgungsamt, Berufsgenossenschaft) auch für deren gesetzliche Aufgaben offenbart werden dürfen (§ 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X i.V.m. § 76 Abs. 2 SGB X)
- ich dem jedoch widersprechen kann und deshalb vor einer Offenbarung unterrichtet werde
- bei einem Widerspruch die in dem vorstehenden Hinweis genannten Folgen fehlender Mitwirkung auch bei Leistungen der anderen Sozialleistungsträger eintreten können.“
- Mehrere Ersatzkassen und Arbeitgeber wandten sich dagegen, daß die AOK-Ausgleichskassen bei der Erfassung der neu am **Lohnausgleichsverfahren** nach dem Lohnfortzahlungsgesetz (Lohnfortzahlung bei Krankheit und Mutterschutz) beteiligten Arbeitgeber von diesen personenbezogene Daten ihrer einzelnen Arbeitnehmer wie z.B. Name, Vorname, Anschrift, Staatsangehörigkeit, Versicherungsnummer sowie die Angabe, bei welcher Kasse der Arbeitnehmer versichert ist, erheben.

Als gesetzliche Grundlage für die Erhebung personenbezogener Daten zur Berechnung der Umlage im Lohnausgleichsverfahren kommt § 10 Abs. 5 in Verbindung mit § 14 Abs. 2 des Lohnfortzahlungsgesetzes (LFZG) in Betracht. Nach § 10 Abs. 5 LFZG hat der Arbeitgeber dem für den Lohnausgleich

zuständigen Träger der gesetzlichen Krankenversicherung die für die Durchführung des Ausgleichs nach § 14 Abs. 2 LFZG erforderlichen Angaben zu machen. Aus diesen Regelungen ergibt sich, daß die Umlagebeträge im gleichen Berechnungsverfahren zu erheben sind wie die Beiträge zur Kranken-, Renten- und Arbeitslosenversicherung.

Soweit Arbeitgeber die Beiträge und Umlagebeträge selbst berechnen und der Krankenkasse nachweisen, ist die Erhebung personenbezogener Daten der Arbeitnehmer nicht erforderlich. In diesen Fällen reicht für die Berechnung der Gesamtumlage, die auf den einzelnen Arbeitgeber entfällt, die Erhebung der Gesamtsumme des umlagepflichtigen Entgelts aus. Die Erhebung personenbezogener Daten ist in diesen Fällen daher nicht zulässig.

Soweit die Beiträge zur Kranken-, Renten- und Arbeitslosenversicherung von der Kasse berechnet und vom Arbeitgeber auf Grund einer entsprechenden Rechnung abgeführt werden, ist zwar die Erhebung personenbezogener Daten der Arbeitnehmer erforderlich, da dem Arbeitgeber die Überprüfung der ihm übersandten Rechnung der Krankenkasse möglich sein muß. Allerdings reicht es nach meiner Auffassung aus, neben dem Arbeitsentgelt den Namen und Vornamen des Arbeitnehmers sowie bei Namensgleichheit auch das Geburtsdatum oder die Versicherungsnummer zu erheben. Die Erhebung weiterer Daten ist für die Berechnung der Umlage nicht erforderlich und daher nicht zulässig.

Dies gilt jedoch nicht in den Fällen, in denen Arbeitgeber und Arbeitnehmer eine Nettolohnvereinbarung getroffen haben. In diesen Fällen benötigt die Krankenkasse neben der Angabe über die Höhe des Nettoarbeitsentgelts alle für die Bruttolohnermittlung erforderlichen Daten wie Steuerklasse, Kinderfreibetragszahl und gegebenenfalls auf der Lohnsteuerkarte eingetragene Freibeträge. Allerdings muß in dem Vordruck klargestellt werden, daß diese Daten nur im Fall einer Nettolohnvereinbarung anzugeben sind.

Als gesetzliche Grundlage für die Erhebung personenbezogener Daten der Arbeitnehmer zum Zwecke der Erstattung der Aufwendungen nach dem Lohnfortzahlungsgesetz kommt § 10 Abs. 5 in Verbindung mit § 10 Abs. 1 und 4 und § 12 LFZG in Betracht. Nach § 10 Abs. 1 und 4 LFZG erstatten die Krankenkassen, unter den dort genannten Voraussetzungen achtzig vom Hundert des fortgezahlten Arbeitsentgelts und der anderen dort genannten Leistungen. Nach § 12 LFZG ist, wenn auf den Arbeitgeber ein Anspruch auf Schadensersatz nach § 4 übergegangen ist, der Träger der gesetzlichen Krankenversicherung zur Erstattung nur verpflichtet, wenn der Arbeitgeber den auf ihn übergegangenen Anspruch bis zur anteiligen Höhe des Erstattungsbetrages an den Träger der gesetzlichen Krankenversicherung abtritt.

Für die Erstattung der Aufwendungen an den Arbeitgeber reicht es nach meiner Auffassung aus, folgende Angaben zu erheben: Name, Vorname, Geburtsdatum oder Versicherungsnummer (nur bei Namensgleichheit). Hingegen wäre die generelle Erhebung der Anschrift des Arbeitnehmers sowie der Angabe der Krankenkasse nur dann gerechtfertigt, wenn in jedem einzelnen Falle eine Rückfrage zur Feststellung eines übergeleiteten Ersatzanspruches nach § 12 LFZG oder eine Anfrage an die Krankenkasse nach eventuell bestehenden Vorerkrankungen des Arbeitnehmers erfolgen würde. Davon kann aber nicht ausgegangen werden. Diese Angaben können, wenn eine Rückfrage erforderlich wird, im Einzelfall nacherhoben werden. Da die Kenntnis weiterer Daten für die Durchführung des Lohnausgleichsverfahrens nicht erforderlich ist, kann deren Erhebung auch nicht auf § 17 LFZG gestützt werden. Die Erhebung weiterer Daten ist daher nicht zulässig.

Ich habe dem Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales empfohlen, darauf hinzuwirken, daß die mit der Durchführung des Lohnausgleichsverfahrens betrauten Krankenkassen

- im Falle der Berechnung der Umlagebeträge durch den Arbeitgeber keine personenbezogenen Daten der Arbeitnehmer erheben;
- im Falle der Berechnung der Umlagebeträge durch die Krankenkasse neben dem Arbeitsentgelt nur Namen und Vornamen des Arbeitnehmers sowie bei Namensgleichheit das Geburtsdatum oder die Versicherungsnummer erheben;
- im Falle der Berechnung der Umlagebeträge durch die Krankenkasse bei bestehender Nettolohnvereinbarung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer zusätzlich nur Steuerklasse, Kinderfreibetragszahl und Steuerfreibeträge erheben; dabei muß in dem Vordruck klargestellt werden, daß diese Daten nur im Falle einer Nettolohnvereinbarung anzugeben sind;
- im Falle der Erstattung der Aufwendungen an den Arbeitgeber nur Namen und Vornamen und bei Namensgleichheit auch das Geburtsdatum oder die Versicherungsnummer erheben.

Der Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales teilt meine Auffassung und hat die Landesverbände der Orts- und Innungskrankenkassen gebeten, ihre Mitgliedskassen zu veranlassen, entsprechend zu verfahren.

- Eine Kassenzahnärztliche Vereinigung (KZV) beabsichtigte, im Rahmen eines seit 1982 bestehenden Kindergartenbetreuungsprogramms in einigen Kindergärten eine **Effizienz-Untersuchung** hinsichtlich der Kariesreduktion durchzuführen. Untersucht werden sollten die Kindergartengruppen der 5- und 6jährigen sowie eine Gruppe von 7- und 8jährigen, die am Kindergartenbetreuungsprogramm teilgenommen haben. Als Kontrollgruppen sollten analog hierzu Kinder aus nicht betreuten Kindergärten untersucht werden. Da der KZV die Anschriften der bereits die Grundschule besuchenden Kinder nicht bekannt waren, wollte sie diese über die Kindergärten in Erfahrung bringen. Hierzu erbat die KZV meine Stellungnahme.

Die Sozialleistungen nach § 27 des Ersten Buches des Sozialgesetzbuchs (SGB I) in Verbindung mit §§ 4 bis 8 des Gesetzes für Jugendwohlfahrt (JWG) umfassen auch die Förderung und gegebenenfalls Schaffung von Einrichtungen für die Pflege und Erziehung von Kleinkindern (§ 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 JWG). Dementsprechend ist das Kindergartengesetz als „Zweites Gesetz zur Ausführung des Gesetzes für Jugendwohlfahrt“ erlassen worden. Somit unterliegen die personenbezogenen Daten der kommunale Kindergärten besuchenden Kinder dem Schutz des Sozialgeheimnisses (§ 35 Abs. 1 Satz 1 SGB I). Sofern nicht der Betroffene nach § 67 Satz 1 des Zehnten Buches des Sozialgesetzbuchs (SGB X) im Einzelfall eingewilligt hat, dürfen solche Daten nur offenbart werden, soweit eine gesetzliche Offenbarungsbefugnis nach den §§ 68 bis 77 SGB X vorliegt.

Die Offenbarung der Anschriften der Eltern von Kindern, die den Kindergarten besucht haben, kann nicht auf § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X gestützt werden, da sie nicht zur Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe nach dem Sozialgesetzbuch erforderlich ist. Auch § 369 RVO kann für eine Offenbarung für Zwecke der Effizienz-Untersuchung in Kindergärten nicht herangezogen werden. Nach § 369 Abs. 1 RVO sind die Kassen verpflichtet, im Zusammenwirken mit den Kassenärztlichen Vereinigungen die Versicherten und ihre anspruchsberechtigten Familienangehörigen mit allen geeigneten Mitteln und in bestimmten Zeitabständen über die zur Sicherung der Gesundheit notwendige und zweckmäßige Inanspruchnahme von Untersuchungen zur Früherkennung von Krankheiten aufzuklären. Nach § 369 Abs. 2 RVO haben die Kassen und Kassenärztlichen Vereinigungen die bei Durchführung von Maßnahmen zur Früherkennung von Krankheiten anfallenden Ergebnisse zu sammeln und auszuwerten; dabei ist sicherzustellen, daß Rückschlüsse auf die Person des Untersuchten ausgeschlossen sind. Die Maßnahmen zur Früherkennung von Krankheiten sind in

§ 181 RVO geregelt. Zu diesen Maßnahmen gehört die Effizienz-Untersuchung in Kindergärten nicht.

Auch auf § 75 Abs. 1 Satz 1 SGB X, der eine Offenbarung für die wissenschaftliche Forschung unter bestimmten Voraussetzungen zuläßt, kann die Offenbarung der Elternanschriften nicht gestützt werden, da diese Voraussetzungen nicht vorliegen. Es erscheint bereits fraglich, ob die Effizienz-Untersuchung ein Vorhaben im Sinne von § 75 SGB X ist. Auf jeden Fall ist eine Offenbarung der Anschriften durch die Kindergartenleitung nicht zulässig, da es zumutbar ist, die Einwilligung der Erziehungsberechtigten nach § 67 SGB X einzuholen (§ 75 Abs. 1 Satz 2 SGB X). Somit blieb hier nur der Weg, daß die Kindergartenleitung die Einwilligung der Eltern einholte oder diese bat, sich mit der KZV in Verbindung zu setzen.

- Eine Eingabe und ein Beratungersuchen betrafen die Zulässigkeit der Weitergabe von Krankenscheinen und anderen ärztlichen Unterlagen zum Zwecke der Durchführung von **Strafverfahren gegen Ärzte** an die Staatsanwaltschaft. So bat eine Kassenärztliche Vereinigung (KV) um Auskunft, ob es zulässig sei, sämtliche von drei Ärzten abgerechneten Krankenscheine an die Staatsanwaltschaft weiterzugeben. In einem anderen Fall beschwerte sich ein Arzt, gegen den von Krankenkassen und einem Krankenkassenverband eine Strafanzeige wegen kassenschädigenden Verhaltens erstattet worden war, darüber, daß Mitarbeiter der Krankenkassen und des Verbandes Unterlagen wie Rezepte, Arbeitsunfähigkeitsbescheinigungen, Überweisungsformulare, Karteikarten, die jeweils die vollen Namen der Patienten, die Anschriften, persönlichen Daten, Diagnose, Therapie, Medikamentenkosten enthielten, und die im Rahmen des standesrechtlichen Verfahrens erstellten Protokolle mit personenbezogenen Daten einzelner Patienten sowie des Betroffenen ohne vorheriges Unkenntlichmachen der Namen und Anschriften an die Staatsanwaltschaft weitergegeben haben.

Die in Krankenscheinen und anderen Unterlagen bei der KV und den Krankenkassen über die Patienten und Ärzte festgehaltenen Daten unterliegen dem Schutz des Sozialgeheimnisses nach § 35 Abs. 1 SGB I. Sofern nicht die Betroffenen eingewilligt haben, dürfen personenbezogene Daten der Patienten und Ärzte nach § 35 Abs. 2 SGB I nur unter den Voraussetzungen der §§ 68 bis 77 SGB X offenbart werden.

§ 73 SGB X, der die Offenbarung personenbezogener Daten für die Durchführung eines Strafverfahrens unter den dort genannten Voraussetzungen zuläßt, schied in den genannten Fällen schon deshalb aus, weil die hierfür erforderliche richterliche Anordnung nicht vorlag.

Die Offenbarung der in den Krankenscheinen und anderen Unterlagen der Krankenkassen über die betroffenen Patienten und Ärzte enthaltenen Angaben durch die KV, die Krankenkassen und den Krankenkassenverband an die Staatsanwaltschaft kann jedoch auf § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X gestützt werden. Danach ist eine Offenbarung personenbezogener Daten zulässig, soweit sie für die Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe nach dem Sozialgesetzbuch oder zur Durchführung eines damit zusammenhängenden gerichtlichen Verfahrens einschließlich eines Strafverfahrens erforderlich ist.

Nach § 368n Abs. 1 RVO haben die Kassenärztlichen Vereinigungen den Krankenkassen und ihren Verbänden gegenüber die Gewähr dafür zu übernehmen, daß die kassenärztliche Versorgung den gesetzlichen und vertraglichen Erfordernissen entspricht. Soweit die KV bei Erfüllung dieser Aufgabe feststellt, daß ein Kassenarzt gegen gesetzliche und vertragliche Erfordernisse in einer Weise verstößt, die strafrechtlich relevant ist, wie z.B. Abrechnung nicht selbst erbrachter Leistungen, ist die KV nach § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X befugt, ihre für die Durchführung eines Strafverfahrens erforderlichen Erkenntnisse an die Staatsanwaltschaft zu offenbaren.

Nach § 368a Abs. 6 RVO kann die Zulassung entzogen werden, wenn der Kassenarzt seine kassenärztlichen Pflichten gröblich verletzt. Nach § 368b Abs. 1 RVO errichten die Kassenärztlichen Vereinigungen und die Landesverbände der Krankenkassen zur Beschlußfassung und Entscheidung in Zulassungssachen für den Bezirk jeder Kassenärztlichen Vereinigung oder Teile dieses Bezirks einen Zulassungsausschuß für Ärzte. Stellen die Krankenkassen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben fest, daß ein Kassenarzt seine kassenärztlichen Pflichten verletzt, indem er Leistungen abrechnet, die er nicht selbst erbracht hat, sein Hilfspersonal anweist, Leistungen zu erbringen, für die es keine Qualifikation besitzt (womit zugleich eine gesundheitliche Gefährdung von versicherten Patienten einhergeht), oder sein Hilfspersonal anweist, auf Arzneimittelverordnungen seine Unterschrift zu fälschen, sind die Krankenkassen befugt, diese Erkenntnisse mit den dazugehörigen Unterlagen an den Zulassungsausschuß zu offenbaren, da sie zur Erfüllung der Aufgaben des Zulassungsausschusses nach § 368b Abs. 1 RVO erforderlich sind. Soweit die Verletzung der kassenärztlichen Pflichten strafrechtlich relevant ist – wie die Abrechnung nicht selbst erbrachter Leistungen – ist § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X darüber hinaus die Befugnis der Krankenkassen zu entnehmen, ihre für die Durchführung eines Strafverfahrens erforderlichen Erkenntnisse an die Staatsanwaltschaft zu offenbaren.

Dabei dürfen auch personenbezogene Daten der Versicherten insoweit offenbart werden, als dies zur Beweisführung erforderlich ist. Der damit verbundene Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Patienten nach Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 des Grundgesetzes muß im Hinblick auf das Interesse der Versichertengemeinschaft an dem Schutz vor Schädigung durch Manipulationen als verhältnismäßig angesehen werden.

Die Befugnis zur Offenbarung der in den Unterlagen der Krankenkassen über die Patienten und den Betroffenen enthaltenen Daten durch die Krankenkassen an ihre Verbände ergibt sich aus § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X in Verbindung mit § 368b Abs. 4 Satz 1 RVO. Nach § 368b Abs. 4 Satz 1 RVO können die Landesverbände der Krankenkassen gegen die Entscheidungen der Zulassungsausschüsse über die Entziehung der Zulassung binnen eines Monats nach Zustellung der Entscheidung Widerspruch bei dem Berufungsausschuß einlegen. Zur Erfüllung dieser Aufgabe nach dem Sozialgesetzbuch ist der jeweilige Landesverband von der ihm angeschlossenen Krankenkasse über die das Verfahren betreffenden Gründe und Beweismittel im erforderlichen Umfang zu unterrichten. Insoweit ist die Offenbarung der in den Unterlagen der Krankenkassen festgehaltenen personenbezogenen Daten an den Landesverband zulässig.

Soweit der Landesverband bei Durchführung dieser Aufgabe feststellt, daß ein Kassenarzt seine kassenärztlichen Pflichten in strafrechtlich relevanter Weise verletzt hat, ist er befugt, seine Erkenntnisse unter den gleichen Voraussetzungen wie die Krankenkassen zur Durchführung eines Strafverfahrens an die Staatsanwaltschaft zu offenbaren sowie im erforderlichen Umfang Beweismittel, wozu auch die Protokolle über das Zulassungsentziehungsverfahren gehören können, an die Staatsanwaltschaft weiterzugeben.

Der Offenbarung der in den Krankenscheinen und anderen Unterlagen der Krankenkassen sowie in den Niederschriften des Zulassungs- bzw. des Berufungsausschusses über die betroffenen Patienten und Ärzte festgehaltenen Daten an die Staatsanwaltschaft steht § 76 Abs. 1 SGB X nicht entgegen. Nach dieser Vorschrift ist die Offenbarung personenbezogener Daten, die einer in § 35 SGB I genannten Stelle von einem Arzt zugänglich gemacht worden sind, nur unter den Voraussetzungen zulässig, unter denen der Arzt selbst offenbarungsbefugt wäre. Eine Offenbarung ist daher nur zulässig, wenn der Patient den Arzt von der Schweigepflicht entbunden hat oder eine von der Recht-

sprechung anerkannte und in der Berufsordnung festgelegte Offenbarungsbefugnis besteht.

Eine Offenbarungsbefugnis kann sich hier nur aus einer Rechtsgüterabwägung ergeben. Der Arzt ist zur Offenbarung befugt, soweit der Schutz eines höheren Rechtsguts dies erfordert (§ 2 Abs. 4 der Berufsordnung). Bei dieser Abwägung können auch berechnigte eigene oder fremde Interessen berücksichtigt werden. Sie muß alle Umstände des Einzelfalles einbeziehen, und die darauf gestützte Offenbarung muß dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen.

Im vorliegenden Fall sind das Interesse des Patienten an der Geheimhaltung der für Abrechnungszwecke an die KV bzw. an die Krankenkasse offenbaren Daten und das Interesse der Versicherungsgemeinschaft an einem Schutz vor ungerechtfertigter Inanspruchnahme der kassenärztlichen Versorgung gegeneinander abzuwägen. Im Hinblick darauf, daß hier Ärzte selbst einer Straftat beschuldigt werden, die Kassenärzte am Gesamtsystem der gesetzlichen Krankenversicherung beteiligt sind und dieses System seine Aufgabe nur erfüllen kann, wenn sich alle Beteiligten an die dafür bestehenden Regelungen halten, muß dem Interesse der Versicherungsgemeinschaft an der Verhinderung oder strafrechtlichen Verfolgung von Manipulationen Vorrang vor dem Interesse des Patienten an der Geheimhaltung seiner der KV bzw. der Krankenkasse zu Abrechnungszwecken offenbaren Daten eingeräumt werden.

- Der Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales hat mich um Stellungnahme gebeten, ob die Offenbarung des Bestehens einer **Schwangerschaft** einer Arbeitnehmerin durch die Krankenversicherungsträger an die Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter zulässig sei. Zwar bestehe nach dem Mutterschutzgesetz eine solche Verpflichtung für die Arbeitgeber. Diese kämen ihrer Verpflichtung jedoch häufig nicht nach.

Die der Krankenkasse mitgeteilte Angabe über das Bestehen einer Schwangerschaft unterliegt dem Schutz des Sozialgeheimnisses (§ 35 Abs. 1 Satz 1 SGB I). Nach der hier allein in Betracht kommenden Vorschrift des § 70 SGB X ist eine Offenbarung nur zulässig, soweit sie zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der Gewerbeaufsichtsämter bei der Durchführung des Arbeitsschutzes erforderlich ist und schutzwürdige Belange des Betroffenen nicht beeinträchtigt werden oder das öffentliche Interesse an der Durchführung des Arbeitsschutzes das Geheimhaltungsinteresse des Betroffenen erheblich überwiegt. Arbeitsschutz im Sinne des § 70 SGB X ist der sogenannte Gefahrenschutz, d.h. der Schutz der Arbeitnehmer vor Betriebsgefahren, und der Arbeitszeitschutz, d.h. der Schutz der Arbeitnehmer vor unangemessener Arbeitszeit. Schutzobjekt ist Leben und Gesundheit der Arbeitnehmer nicht nur vor Arbeitsunfällen, sondern auch vor arbeitsbedingten Erkrankungen und Überbeanspruchung. Entsprechende gesetzliche Aufgaben ergeben sich hier aus dem Mutterschutzgesetz.

Zur Erfüllung dieser Aufgaben ist es erforderlich, daß das Staatliche Gewerbeaufsichtsamt Kenntnis von dem Bestehen einer Schwangerschaft hat. Schutzwürdige Belange der Betroffenen, die einer Offenbarung entgegenstehen könnten, sind nicht erkennbar; die Überprüfung der Einhaltung der Vorschriften des Mutterschutzgesetzes durch das Staatliche Gewerbeaufsichtsamt dient der Gesundheit der Betroffenen und liegt somit in ihrem Interesse. Die Offenbarung der Angabe über das Bestehen einer Schwangerschaft durch die Krankenkasse an das Staatliche Gewerbeaufsichtsamt ist daher nach dem derzeitigen Erkenntnisstand datenschutzrechtlich nicht zu beanstanden.

- Krankenversicherungsträger bitten um Auskunft, ob es zulässig sei, den Arbeitgeber oder das Straßenverkehrsamt darüber zu unterrichten, daß ein als Fahrzeuglenker im öffentlichen Nahverkehr beschäftigter Versicherter alkoholabhängig ist.

Die Tatsache, daß ein Versicherter alkoholabhängig ist, unterliegt bei dem Krankenversicherungsträger dem Schutz des Sozialgeheimnisses (§ 35 Abs. 1 Satz 1 SGB I). Eine gesetzliche Befugnis zur Offenbarung der **Alkoholkrankheit** des Betroffenen ist nicht erkennbar. Sie ergibt sich insbesondere nicht aus § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X, da diese Offenbarung nicht zur Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe der Krankenkasse nach dem Sozialgesetzbuch erforderlich ist.

Über die in den §§ 68 bis 77 SGB X geregelten Offenbarungsbefugnisse hinaus kann allerdings unter bestimmten Voraussetzungen eine Offenbarung in entsprechender Anwendung der Regelung des § 34 StGB (rechtfertigender Notstand) gerechtfertigt sein. In diesen Fällen ist ein Leistungsträger nach meiner Auffassung auf Grund einer Güterabwägung zur Offenbarung befugt, wenn durch eine Krankheit oder ein Gebrechen des Betroffenen eine erhebliche konkrete Gefahr für ein höheres Rechtsgut, etwa für Leben und Gesundheit anderer Verkehrsteilnehmer, gegeben ist und die Offenbarung notwendig ist, um die Gefahr für das höhere Rechtsgut abzuwenden.

Die Krankenkassen haben in eigener Verantwortung zu prüfen, ob im Einzelfall bei einer Beschäftigung des Betroffenen als Fahrzeuglenker in einem öffentlichen Nahverkehrsbetrieb nach gesicherter ärztlicher Erkenntnis eine derart erhebliche konkrete Gefahr für Leben und Gesundheit der Fahrgäste und anderer Verkehrsteilnehmer besteht, daß eine Offenbarung an den Arbeitgeber oder das Straßenverkehrsamt auch ohne Einwilligung des Betroffenen gerechtfertigt erscheint.

- Wie in meinem sechsten Tätigkeitsbericht (C.8.a) ausgeführt habe ich einer AOK empfohlen, zur Vermeidung von Verstößen gegen § 35 Abs. 1 Satz 1 SGB I von einer Unterrichtung des Arbeitgebers über das Vorliegen einer **Fortsetzungserkrankung** eines Arbeitnehmers oder von Rückfragen bei dem Arbeitgeber abzusehen, soweit nicht im Einzelfall besondere Umstände solche Rückfragen notwendig machen.

Dieser Empfehlung ist die AOK bisher nicht gefolgt. Sie vertritt die Auffassung, daß § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X die Zusammenarbeit zwischen dem Arbeitgeber und der Krankenkasse rechtfertige, wenn sich die Mitteilungen auf reine Zeitangaben beschränkten. Dabei sei auch zu berücksichtigen, daß die Krankenkassen bei Nichterfüllung des Lohnfortzahlungsanspruches durch den Arbeitgeber Krankengeld zur Verfügung stellen müßten, mithin also eine gegenseitige Abhängigkeit zwischen den Ansprüchen auf Lohnfortzahlung und Krankengeld bestehe. Demzufolge diene die zur zeitlichen Abstimmung erforderliche Mitteilung zugleich der eigenen Aufgabenerfüllung in der gesetzlichen Krankenversicherung. Diese Auffassung vertritt auch die Landesregierung in ihrer Stellungnahme zu meinem sechsten Tätigkeitsbericht (Drucksache 10/430, S. 24).

Für das Bestehen einer Fortsetzungserkrankung mit der Folge, daß ein Anspruch auf Lohnfortzahlung nicht besteht, trifft in der Regel den Arbeitgeber die Beweislast. Nach den Ausführungen des Bundesarbeitsgerichts in seinem Urteil vom 19. März 1986 (NJW 1986, 2902) ist davon auszugehen, daß dem Arbeitgeber eine Erkundigungspflicht obliegt, wenn sich objektive Anhaltspunkte dafür ergeben, daß eine Fortsetzungserkrankung besteht. Dem Arbeitnehmer obliegt dabei eine Pflicht zur Mitwirkung an der Aufklärung aller für die Rechtslage erheblichen Umstände. Insbesondere ist er verpflichtet, seinen Arzt oder die Krankenkasse von der Schweigepflicht zu entbinden.

Die Mitwirkungspflicht des Arbeitnehmers umfaßt somit auch die Erteilung der Einwilligung in die Offenbarung der Angabe über das Bestehen einer Fortsetzungserkrankung durch die Krankenkasse an den Arbeitgeber nach § 67 Satz 1 SGB X. Das Bundesarbeitsgericht geht also davon aus, daß eine gesetzliche

Offenbarungsbefugnis sich weder aus § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X noch aus anderen Vorschriften des Zehnten Buches des Sozialgesetzbuchs ergibt. Anderenfalls wäre eine derartige Erklärung des Arbeitnehmers nicht erforderlich.

Die AOK und die Landesregierung haben ferner darauf hingewiesen, die Offenbarung an den Arbeitgeber sei erforderlich, damit nicht der Arbeitgeber in einer Vielzahl von Fällen den Antrag auf Lohnfortzahlung ablehne und deshalb die Krankenkasse den nach § 115 SGB X auf sie übergehenden Anspruch gegen den Arbeitgeber geltend machen müsse. Dieser Hinweis geht schon deshalb fehl, weil diese Regelung sich nur auf Fälle bezieht, in denen der Arbeitgeber zu Unrecht die Lohnfortzahlung verweigert hat. Dies rechtfertigt jedoch nicht, in allen Fällen ohne Einwilligung des Betroffenen den Arbeitgeber über das Bestehen einer Fortsetzungserkrankung zu unterrichten, zumal nach dem genannten Urteil des Bundesarbeitsgerichts den Arbeitgeber eine Erkundigungs- und den Arbeitnehmer eine Mitwirkungspflicht trifft.

- Ein Bürger wandte sich dagegen, daß die Rentenabteilung einer Landesversicherungsanstalt der Deutschen Bundespost zur Durchführung eines **Pfändungsverfahrens** die Höhe seiner Rente offenbart hat. Die Landesversicherungsanstalt, die nach Eingang einer Pfändungsverfügung gegenüber der Deutschen Bundespost eine Drittschuldnererklärung abgegeben hatte, vertrat die Auffassung, daß die Höhe der Rente und der pfändbare Betrag dem Gläubiger mitzuteilen war, damit dieser die Möglichkeit hatte, die Berechnung des pfändbaren Betrages nachzuvollziehen.

Die Angabe über die Höhe der Rente des Betroffenen unterliegt dem Schutz des Sozialgeheimnisses (§ 35 Abs. 1 Satz 1 SGB I). Nach der hier allein in Betracht kommenden Vorschrift des § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X ist eine Offenbarung nur zulässig, soweit sie für die Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe nach dem Sozialgesetzbuch erforderlich ist.

Nach § 54 Abs. 3 SGB I können Ansprüche auf laufende Geldleistungen wie Arbeitseinkommen (§ 850 ff. ZPO) gepfändet werden. Für das Pfändungsverfahren gelten die Regelungen für das Zwangsvollstreckungsverfahren nach der Zivilprozeßordnung. Erght ein Pfändungsbeschluß, so ist der Drittschuldner nach § 829 Abs. 1 Satz 1 ZPO mit Zustellung des Beschlusses an ihn gehindert, die Leistung an den Schuldner zu erbringen oder anderweitig über die Forderung zu verfügen. Die Auszahlung der Leistung an den Versicherten ist eine gesetzliche Aufgabe des Leistungsträgers im Sinne des § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X. Indem § 54 SGB I Sozialleistungen in bestimmtem Umfang für pfändbar erklärt, wird für diesen Fall der Gläubiger dem Versicherten als Leistungsempfänger gleichgestellt. Der Leistungsträger ist verpflichtet, allen Anforderungen zu genügen, die im Zusammenhang mit der Leistung an den Gläubiger normiert sind. Demnach ist er verpflichtet, die Drittschuldnererklärung nach § 840 Abs. 1 ZPO abzugeben. Sie dient somit der Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe nach dem Sozialgesetzbuch.

Nach § 840 Abs. 1 Nr. 1 ZPO hat der Sozialleistungsträger auf Verlangen des pfändenden Gläubigers binnen zwei Wochen nach Zustellung des Pfändungsbeschlusses zu erklären, ob und inwieweit er die Forderung des Berechtigten als begründet anerkennt und zur Zahlung bereit ist. Zur Erfüllung dieser gesetzlichen Aufgabe nach dem Sozialgesetzbuch war es jedoch nicht erforderlich, dem Gläubiger die monatliche Rentenhöhe zu offenbaren. Es hätte ausgereicht, ihm lediglich den pfändbaren Betrag mitzuteilen. Die Auffassung der Landesversicherungsanstalt, daß der Gläubiger die Möglichkeit haben müsse, die Berechnung des pfändbaren Betrages nachzuvollziehen, findet im Gesetz keine Stütze.

Ich habe der Landesversicherungsanstalt empfohlen, in vergleichbaren Fällen von der Angabe der monatlichen Rentenhöhe in der Drittschuldnererklärung abzusehen.

- Eine landwirtschaftliche Berufsgenossenschaft fragte bei mir an, ob es zulässig sei, Namen und Anschriften von Inhabern land- und forstwirtschaftlicher Betriebe zum Zwecke des Datenabgleichs an das Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik (LDS) zu übermitteln. Das LDS verfügt für Zwecke der Durchführung der amtlichen **Agrarstatistik** über ein landwirtschaftliches Betriebsregister, in dem die land- und forstwirtschaftlichen Betriebe des Landes mit Namen und Anschrift der Betriebsinhaber enthalten sind.

Namen und Anschriften von Inhabern land- und forstwirtschaftlicher Betriebe unterliegen bei der landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaft dem Schutz des Sozialgeheimnisses (§ 35 Abs. 1 Satz 1 SGB I). Nach der hier als Offenbarungsbefugnis allein in Betracht kommenden Vorschrift des § 68 Abs. 1 Satz 1 SGB X sind im Rahmen der Amtshilfe Vor- und Familiennamen, Geburtsdatum, Geburtsort, derzeitige Anschrift des Betroffenen sowie Name und Anschrift seines derzeitigen Arbeitgebers zu offenbaren, soweit kein Grund zur Annahme besteht, daß dadurch schutzwürdige Belange des Betroffenen beeinträchtigt werden.

Eine Offenbarung nach dieser Vorschrift ist nur auf Ersuchen im Einzelfall zulässig. Dies folgt aus dem Begriff der Amtshilfe, die sich ihrem Wesen nach nur auf den Einzelfall und zwar auf bestimmte Sozialdaten einer einzelnen bestimmten Person oder einer Vielzahl einzelner bestimmter Personen bezieht. Dieser Voraussetzung entspricht das Ersuchen des LDS nicht. Hierbei handelt es sich um ein Ausforschungersuchen, das auf die Offenbarung von Namen und Anschriften einer unbestimmten Vielzahl namentlich unbekannter Personen gerichtet ist. Eine derartige Massenübermittlung von Daten ist nach § 68 Abs. 1 Satz 1 SGB X nicht zulässig.

Darüber hinaus würde die landwirtschaftliche Berufsgenossenschaft mit den Namen und Anschriften der Betriebsinhaber zugleich das in § 68 Abs. 1 Satz 1 SGB X nicht genannte Merkmal „land- und forstwirtschaftlicher Betrieb“ offenbaren.

- Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung hat den Referentenentwurf eines Gesetzes zur Regelung der Verwendung der Versicherungsnummer vorgelegt. Eine gesetzliche Regelung der Verwendung der **Rentenversicherungsnummer** ist grundsätzlich zu begrüßen. Sie entspricht langjährigen Forderungen der Datenschutzbeauftragten.

Nach dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts hat die Regelung sicherzustellen, daß die Rentenversicherungsnummer nicht die Funktion eines allgemeinen Personenkennzeichens übernimmt; dies wäre mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung nicht zu vereinbaren. Das auch nach der allgemeinen Begründung verfolgte Ziel, eine derartige Entwicklung zu verhindern, wird jedoch durch den Referentenentwurf nicht erreicht. Anstatt folgerichtig die Verwendung der Rentenversicherungsnummer auf die Aufgaben der Rentenversicherung einschließlich der dafür notwendigen Datenflüsse (insbesondere DEVO/DÜVO) zu beschränken, soll ihre Verwendung als Hauptordnungsmerkmal für den gesamten Bereich der Sozialversicherung sowie für sämtliche Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeit einschließlich der Kindergeldzahlung zugelassen werden. Damit werden Daten der großen Mehrheit aller Bürger mit Hilfe eines eindeutigen Ordnungsmerkmals erfaßt und gespeichert. Darüber hinaus wird durch den Gesetzentwurf die Möglichkeit der Verwendung der Versicherungsnummer für den Verkehr anderer Sozialleistungsträger untereinander eröffnet. Die Entwicklung der Rentenversicherungsnummer zu einem allgemeinen Personenkennzeichen wird durch die vorgesehenen Regelungen nicht nur nicht verhindert, sondern gefördert.

Auch gegen die im Entwurf enthaltenen Einzelregelungen bestehen teilweise erhebliche Bedenken. So sollten von der Verwendung der Rentenversicherungsnummer durch die Bundesanstalt für Arbeit die Arbeitsvermittlung, die

Berufsberatung und die Kindergeldkasse ausgenommen werden. Ferner ist die vorgesehene Befugnis anderer Behörden, Gerichte, Arbeitgeber oder Dritter, die ihnen vom Versicherungsnehmer oder seinen Hinterbliebenen oder nach den §§ 67 bis 77 SGB X befugt offenbarte Versicherungsnummer auch zum Datenaustausch mit Sozialleistungsträgern außerhalb der Sozialversicherung und der Arbeitslosenversicherung sowie mit den in § 69 Abs. 2 SGB X genannten Stellen zu verwenden, nicht vertretbar. Sie würde der Entwicklung der Versicherungsnummer zu einem allgemeinen Identifikations- und Ordnungsmerkmal im Bereich der Sozialleistungsträger Vorschub leisten.

Die zunächst vorgesehene Befugnis zur Verwendung der Versicherungsnummer für den Datenaustausch der Sozialleistungsträger außerhalb der Sozialversicherung sowie der in § 69 Abs. 2 SGB X genannten Stellen untereinander widersprach ebenfalls der Zielsetzung, auch im Bereich der Sozialleistungsträger die Versicherungsnummer nicht zu einem allgemeinen Identifikationsmerkmal werden zu lassen. Im Hinblick auf die von mir dargelegten Bedenken wurde von einer solchen Regelung inzwischen Abstand genommen.

b) Sozialhilfe

- Zahlreiche Eingaben betrafen die Datenerhebung bei der Gewährung von Sozialhilfe. So wandte sich ein Bürger gegen die Regelung der Nachzahlung von **Heizkosten** in den Verwaltungsvorschriften eines Oberkreisdirektors. Diese sah vor, daß bei einem höheren Verbrauch, als in den Verwaltungsvorschriften zugrunde gelegt, der Verbrauch in anderen Wohnungen desselben Hauses als Vergleichsmaßstab herangezogen werden kann.

Diese Regelung setzt eine Erhebung von personenbezogenen Daten des Sozialhilfeempfängers wie auch der anderen Mieter im gleichen Gebäude voraus. Ein solcher Eingriff in das Recht der Betroffenen auf informationelle Selbstbestimmung und in ihr Grundrecht auf Datenschutz bedarf einer gesetzlichen Grundlage. Zudem ist bei derartigen Eingriffen der verfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten. Danach muß die mit dem Eingriff verbundene Belastung des Betroffenen in einem angemessenen Verhältnis zu dem zu erreichenden Zweck stehen; unter mehreren zur Erreichung des Zwecks geeigneten Mitteln ist dasjenige zu wählen, das den Betroffenen am wenigsten belastet.

Als gesetzliche Grundlage für die Erhebung der personenbezogenen Daten kommt § 60 Abs. 1 Nr. 1 SGB I in Betracht; danach hat, wer Sozialleistungen beantragt oder erhält, alle Tatsachen anzugeben, die für die Leistung erheblich sind, und auf Verlangen des zuständigen Leistungsträgers der Erteilung der erforderlichen Auskünfte durch Dritte zuzustimmen. Leistungserhebliche Tatsachen sind bei der Prüfung des notwendigen Lebensunterhaltes, hier der Heizkosten (§ 12 Abs. 1 des Bundessozialhilfegesetzes - BSHG –), nach § 22 Abs. 1 Satz 2 BSHG zu ermitteln. Danach sind laufende Leistungen abweichend von Regelsätzen zu bemessen, soweit dies nach der Besonderheit des Einzelfalles geboten ist. Die laufenden Leistungen für Heizkosten sind von der Gewährung nach Regelsätzen ausgenommen, soweit eine Verringerung dieser Aufwendungen durch den Sozialhilfeempfänger nicht zumutbar ist. Bei unzumutbar hohen Aufwendungen werden diese auf das Zumutbare gekürzt.

Zur Prüfung, ob die Heizkosten unangemessen hoch sind, kann die Kenntnis von Daten über die Heizkosten in Wohnungen des gleichen Gebäudes erforderlich sein. Auch insoweit hat der Sozialhilfeempfänger nach § 60 Abs. 1 Nr. 1 SGB I grundsätzlich mitzuwirken. Nach § 65 Abs. 1 SGB I besteht die Mitwirkungspflicht jedoch nicht, soweit ihre Erfüllung nicht in einem angemessenen Verhältnis zu der in Anspruch genommenen Sozialleistung steht (Nr. 1) oder ihre Erfüllung nicht zugemutet werden kann (Nr. 2). Diese Voraussetzungen liegen hier vor, da die Einsparung der Sozialhilfeleistung, die sich unter

Umständen durch einen Vergleich der Heizkosten mit denen anderer Wohnungen im gleichen Gebäude ergeben könnte, nicht in einem angemessenen Verhältnis zu der durch eine Mitwirkung verursachten Offenbarung des Sozialhilfebezuges steht und dem Betroffenen die Mitwirkung wegen dieser Offenbarung auch nicht zugemutet werden kann.

Der Mieter hat nach der Rechtsprechung bei der Erstellung von Nebenkostenabrechnungen gegenüber dem Vermieter lediglich einen Anspruch auf folgende Mindestangaben: Zusammenstellung der Gesamtkosten, Angabe und Erläuterung des zugrundegelegten Verteilerschlüssels, Berechnung des Anteils des Mieters und Abzug der Vorauszahlungen (vgl. Urteil des Bundesgerichtshofs vom 23. November 1981, NJW 1982, 573). Deshalb kann er eine Heizkostenabrechnung aller Wohnungen im gleichen Gebäude vom Vermieter nicht verlangen. Ihm steht nach der Rechtsprechung lediglich ein Einsichtsrecht in die Gesamtabrechnung zu. Daraus ergibt sich zum einem, daß eine bloße Einsichtnahme durch den Sozialhilfeempfänger dem Sozialamt keine Möglichkeit zur Überprüfung seiner Angaben bietet, sofern der Sozialhilfeempfänger überhaupt in der Lage ist, die für einen Vergleich erheblichen Angaben zu ermitteln und an das Sozialamt weiterzugeben. Zum anderen besteht, wenn er von dem Vermieter ohne Rechtsanspruch eine Kopie der Gesamtabrechnung oder eine Aufstellung der Heizkosten anderer Wohnungen erbittet, die Gefahr, daß er gegenüber dem Vermieter bekanntgeben muß, die Angaben für das Sozialamt zu benötigen, womit er die Tatsache des Bezuges von Sozialhilfe offenbart. Die Offenbarung seines Sozialhilfebezuges belastet ihn stärker, als es die mit der Ermittlung bezweckte Einsparung rechtfertigt (§ 65 Abs. 1 Nr. 1 SGB I). Aus demselben Grunde kann ihm die Erfüllung seiner Mitwirkungspflicht auch nicht zugemutet werden (§ 65 Abs. 1 Nr. 2 SGB I).

Außerdem besteht die Gefahr, daß durch die Erhebung der Heizkosten anderer Wohnungen im gleichen Gebäude personenbezogene Daten der anderen Mieter dem Sozialamt bekannt werden. Dies stellt einen Eingriff in das Recht der anderen Mieter auf informationelle Selbstbestimmung dar, für den eine gesetzliche Grundlage nicht vorhanden ist.

Wenn der Betroffene somit zur Mitwirkung nicht verpflichtet ist, kann sich der Leistungsträger die erforderlichen Kenntnisse auch nicht selbst beschaffen. Auch nach § 21 Abs. 1 Nr. 1 SGB X ist dem Sozialamt eine Erhebung der Heizkosten durch eigene Ermittlungen beim Vermieter nicht gestattet, da eine solche Erhebung den Betroffenen wegen der Offenbarung seines Sozialhilfebezuges unverhältnismäßig belastet und mit einer solchen Erhebung gleichzeitig ein Eingriff in das Recht der anderen Mieter auf informationelle Selbstbestimmung verbunden ist, für den eine gesetzliche Grundlage fehlt.

Ich habe dem für die Gewährung der Sozialleistung zuständigen Stadtdirektor empfohlen, von der Erhebung von Angaben über die Heizkosten anderer Wohnungen im gleichen Gebäude abzusehen, wenn dadurch der Sozialhilfebezug gegen den Willen des Betroffenen dem Vermieter offenbart wird oder personenbezogene Daten der anderen Mieter ohne deren Einwilligung dem Sozialamt bekanntgegeben werden. Dem Oberkreisdirektor habe ich empfohlen, seine Verwaltungsvorschriften entsprechend zu ergänzen.

- Wiederum wandten sich mehrere Bürger gegen die exzessive Erhebung von Daten bei der Überprüfung der Zahlungsfähigkeit **unterhaltspflichtiger Angehöriger** von Hilfesuchenden. Die Ausführungen in meinem siebten Tätigkeitsbericht (C.11.c) zur Datenerhebung über Einkommens- und Vermögensverhältnisse, insbesondere über den Arbeitsverdienst, werden von vielen Leistungsträgern noch nicht hinreichend beachtet.

Ich habe den zuständigen Stellen empfohlen,

- den Betroffenen nach § 9 Abs. 2 BDSG auf die der Datenerhebung zugrundeliegenden Rechtsvorschriften hinzuweisen;

- zu prüfen, inwieweit die Angaben über Arbeitsamt, Stammmnummer, Arbeitgeber von Angehörigen im Haushalt des Zahlungspflichtigen, Verwandtschaftsgrad der Angehörigen zum Zahlungspflichtigen, deren Familienstand und Beruf, Kreditgeber, Verwendungszweck von Schuldverpflichtungen, Hubraum des Kraftfahrzeuges sowie die Frage nach den Gründen der Unzumutbarkeit der Benutzung eines öffentlichen Verkehrsmittels für die Aufgabenerfüllung dienlich sind;
 - soweit diese Angaben dienlich sind, den Betroffenen nach § 9 Abs. 2 BDSG auf die Freiwilligkeit hinzuweisen;
 - soweit die Angaben für die Aufgabenerfüllung nicht dienlich sind, von ihrer Erhebung abzusehen;
 - soweit Angaben über Art und Dauer der Beschäftigung, die Arbeitsstätte und den Arbeitsverdienst benötigt werden, das verwendete Formblatt so neutral zu gestalten, daß die Bescheinigung weder die Sozialbehörde noch den Verwendungszweck erkennen läßt;
 - in dem Formblatt „Anfrage über Arbeitsverdienst“ die Angabe „auf eigenen Wunsch entlassen“, die Frage nach dem Entlassungsgrund sowie die Angaben über Verdienstaufschlag, Krankenkasse, Lohnsteuerermäßigung, Berufstätigkeit des Ehegatten, Ausstellung einer zweiten Lohnsteuerkarte sowie „arbeitsunfähig erkrankt vom ... bis“ zu streichen.
- In anderen Fällen beschwerten sich unterhaltspflichtige Bürger darüber, daß von ihnen Angaben über die Einkommens- und Vermögensverhältnisse ihrer gegenüber dem Hilfesuchenden **nicht unterhaltspflichtigen Ehegatten** verlangt wurden.

Für das Verlangen nach Angaben über die Einkommens- und Vermögensverhältnisse des nicht unterhaltspflichtigen Ehegatten eines Unterhaltspflichtigen besteht keine gesetzliche Grundlage. Die Erhebung von Angaben über Einkommens- und Vermögensverhältnisse des nicht unterhaltspflichtigen Ehegatten bei dem Betroffenen ist daher nur mit dessen Einwilligung zulässig.

Soweit Angaben des Ehegatten über dessen Einkommens- und Vermögensverhältnisse für die Ermittlung des der Unterhaltspflicht zugrundezulegenden Einkommens erheblich sind (§ 76 Abs. 1 und 2, § 79 Abs. 1 Nr. 2 BSHG) und diese Angaben unterbleiben, muß der Betroffene allerdings damit rechnen, daß gemeinschaftliche Kosten wie zum Beispiel Kosten der Unterkunft bei der Berechnung des maßgeblichen Einkommens nicht in voller Höhe berücksichtigt werden. Entsprechendes gilt für die Erhebung von Angaben über volljährige Kinder und sonstige Angehörige im Haushalt des Unterhaltspflichtigen.

Ich habe daher empfohlen, Daten über nicht unterhaltspflichtige Dritte nur mit deren schriftlicher Einwilligung beim Unterhaltspflichtigen zu erheben und in dem Vordruck auf die Folgen der Nichtangabe dieser Daten hinzuweisen.

- Eine Bürgerin bat mich um Prüfung, ob das Sozialamt berechtigt ist, vor Überprüfung der Leistungsfähigkeit des vorrangig unterhaltspflichtigen getrennt lebenden Ehemannes einer Hilfesuchenden Angaben über Einkommens- und Vermögensverhältnisse von der **nachrangig unterhaltspflichtigen Tochter** zu verlangen.

Als gesetzliche Grundlage für die Erhebung personenbezogener Daten zur Prüfung der Unterhaltspflicht von Angehörigen des Hilfesuchenden kommt § 116 Abs. 1 BSHG in Betracht. Nach dieser Vorschrift sind die Unterhaltspflichtigen verpflichtet, dem Träger der Sozialhilfe über ihre Einkommens- und Vermögensverhältnisse Auskunft zu geben, soweit die Durchführung des Bundessozialhilfegesetzes es erfordert.

Nach § 1601 BGB sind Verwandte in gerader Linie einander unterhaltspflichtig. Nach § 1361 Abs. 1 Satz 1 BGB kann ein Ehegatte, wenn die Ehegatten getrennt leben, von dem anderen Ehegatten den nach den Lebensverhältnissen und den Erwerbs- und Vermögensverhältnissen der Ehegatten angemessenen Unterhalt verlangen. Der Ehegatte haftet nach § 1608 Satz 1 BGB vor den Verwandten. Die Verwandten haften nach § 1608 Satz 2 BGB nur insoweit vor dem Ehegatten, als dieser bei Berücksichtigung seiner sonstigen Verpflichtungen außerstande ist, ohne Gefährdung seines angemessenen Unterhalts den Unterhalt zu gewähren. Somit erfordert hier die Durchführung des Bundessozialhilfegesetzes die Auskunfterteilung über die Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Betroffenen erst dann, wenn feststeht, daß der nach bürgerlichem Recht vorrangig unterhaltspflichtige getrennt lebende Ehegatte zur Unterhaltsgewährung nicht oder nur teilweise in der Lage ist.

Ich habe dem Oberstadtdirektor empfohlen, Angaben über die Einkommens- und Vermögensverhältnisse von nachrangig unterhaltspflichtigen Angehörigen erst dann zu erheben, wenn feststeht, daß der nach bürgerlichem Recht vorrangig Unterhaltspflichtige zur Unterhaltsgewährung nicht oder nur teilweise in der Lage ist. Der Oberstadtdirektor wird dieser Empfehlung folgen.

- Ein Bürger wandte sich dagegen, daß das Sozialamt ihn um Auskunft gebeten hat, ob er mit einem bestimmten Hilfeempfänger verwandt ist.

Die Erhebung personenbezogener Daten ohne Einwilligung des Betroffenen bedarf als Eingriff in sein Recht auf informationelle Selbstbestimmung und sein Grundrecht auf Datenschutz einer gesetzlichen Grundlage. Eine solche Grundlage für die Erhebung der Angabe „verwandt mit“ bei dem Betroffenen ist nicht vorhanden. Diese Angabe kann daher nur auf freiwilliger Grundlage erhoben werden.

Werden personenbezogene Daten beim Betroffenen erhoben, so ist dieser nach § 9 Abs. 2 BDSG auf die der Datenerhebung zugrundeliegende Rechtsvorschrift oder auf die Freiwilligkeit seiner Angaben hinzuweisen. Zweck der Vorschrift ist, den Betroffenen über die Rechtslage aufzuklären, damit er selbst prüfen kann, ob und in welchem Umfang er zur Mitwirkung verpflichtet ist. Ein **Hinweis** auf die Freiwilligkeit fehlte in dem Schreiben des Oberstadtdirektors. Die Datenerhebung war daher nicht zulässig. Das Schreiben brauchte von dem Betroffenen nicht beantwortet zu werden.

Ich habe dem Oberstadtdirektor empfohlen, in vergleichbaren Fällen den Betroffenen nach § 9 Abs. 2 BDSG auf die der Datenerhebung zugrundeliegende Rechtsvorschrift oder auf die Freiwilligkeit seiner Angaben hinzuweisen.

Der Oberstadtdirektor vertrat die Auffassung, daß ein Hinweis nach § 9 Abs. 2 BDSG nicht erforderlich gewesen sei, da hier eine Erhebung von Daten zur Verarbeitung in Dateien nicht erfolgt sei.

Bereits in meinem dritten Tätigkeitsbericht (E.2.) habe ich dargelegt, daß eine Hinweispflicht nach § 9 Abs. 2 BDSG unabhängig davon besteht, ob die beim Betroffenen erhobenen Daten in einer Datei gespeichert oder in Akten festgehalten werden sollen. In meiner Rechtsauffassung sehe ich mich durch das Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts bestätigt. Danach gewährleistet das Recht auf informationelle Selbstbestimmung die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen (BVerfGE 65, 1, 43). Dabei unterscheidet das Bundesverfassungsgericht nicht nach den Verarbeitungsformen. Somit besteht das informationelle Selbstbestimmungsrecht grundsätzlich unabhängig davon, ob die Daten in Dateiform oder auf andere Weise verarbeitet werden, und ist bei jeder Erhebung personenbezogener Daten zu beachten. Als verfahrensrechtliche Schutzvorkehrungen hält das Bundesverfassungsgericht Auf-

klärungspflichten gegenüber dem Betroffenen für wesentlich (aaO 46). Dazu gehört auch der Hinweis auf die der Datenerhebung zugrundeliegende Rechtsvorschrift oder auf die Freiwilligkeit von Angaben (aaO 59).

- Ein Beigeordneter hatte gegenüber der **Presse** die Belastungen der Gemeinden durch Sozialhilfeleistungen an Hand eines Einzelfalles (kinderreiche ausländische Familie) dargestellt. Zwar wurde der Name des Betroffenen nicht genannt. Auf Grund der an die Presse bekanntgegebenen Angaben über Staatsangehörigkeit und Familienverhältnisse konnte der Betroffene jedoch bestimmt werden.

Die Informationen über ihn sind somit Einzelangaben über seine persönlichen und sachlichen Verhältnisse, also personenbezogene Daten (§ 2 Abs. 1 DSGVO). Die Bekanntgabe solcher Daten an die Presse ohne Einwilligung des Betroffenen bedarf als Eingriff in dessen Grundrecht auf Datenschutz und in sein Recht auf informationelle Selbstbestimmung einer gesetzlichen Grundlage. Als solche kommt nur § 4 Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 2 Nr. 2 und 3 des Landespressegesetzes (LPG) in Betracht.

Zwar sind nach § 4 Abs. 1 LPG die Behörden verpflichtet, den Vertretern der Presse die zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe dienenden Auskünfte zu erteilen. Der Weitergabe der Angaben über den Betroffenen an die Presse standen jedoch Vorschriften über die Geheimhaltung entgegen (§ 4 Abs. 2 Nr. 2 LPG). Die dem Sozialamt im Rahmen der Gewährung von Sozialhilfeleistungen bekanntwerdenden personenbezogenen Daten der Hilfeempfänger unterliegen dort dem Schutz des Sozialgeheimnisses (§ 35 Abs. 1 Satz 1 SGB I). Eine gesetzliche Offenbarungsbefugnis für solche Daten gegenüber der Presse besteht nicht.

Ich habe dem Stadtdirektor empfohlen, künftig von der Offenbarung personenbezogener Daten an die Presse abzusehen, soweit Vorschriften über die Geheimhaltung entgegenstehen. Der Stadtdirektor wird dieser Empfehlung folgen.

- Durch eine Eingabe wurde mir bekannt, daß eine Stadt Kindern von Sozialhilfeempfängern eine kostenlose **Schulmilchspeisung** gewährt. Zu diesem Zweck hat das Sozialamt den Hausmeistern der Schulen, deren Träger die Stadt ist, die Namen des anspruchsberechtigten Personenkreises mitgeteilt.

Die Tatsache des Bezuges von Sozialhilfe unterliegt dem Schutz des Sozialgeheimnisses nach § 35 Abs. 1 Satz 1 SGB I. Nach der hier allein in Betracht kommenden Vorschrift des § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X wäre die Offenbarung der Tatsache des Bezuges von Sozialhilfe anlässlich der Gewährung von kostenloser Schulmilchspeisung gegenüber den Hausmeistern der Schulen nur zulässig, soweit sie für die Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe nach dem Sozialgesetzbuch erforderlich ist. Diese Voraussetzung liegt hier nicht vor. Bei der kostenlosen Schulmilchspeisung handelt es sich nicht um eine gesetzliche Aufgabe des Sozialamts nach dem Sozialgesetzbuch, sondern um eine freiwillige Leistung für Kinder von Sozialhilfeempfängern. Die Offenbarung der Namen der Betroffenen an die Hausmeister ist somit nur mit Einwilligung der Betroffenen zulässig.

Im übrigen ist es auch nicht erforderlich, bei der Gewährung von kostenloser Schulmilchspeisung den Hausmeistern die Namen der Betroffenen zu offenbaren. Nach meiner Auffassung könnte das Verfahren so geregelt werden, daß den Erziehungsberechtigten die Kosten für die Schulmilchspeisung vom Sozialamt erstattet werden. In diesem Fall sollte allerdings auf die Beibringung einer Quittung über die Zahlung verzichtet werden, damit nicht der Schüler gezwungen ist, von sich aus die Tatsache des Bezuges von Sozialhilfe zu offenbaren.

Ich habe dem Stadtdirektor empfohlen, sofern das derzeitige Verfahren beibehalten werden soll, die Einwilligung der Betroffenen in die Offenbarung ihrer Namen gegenüber den Hausmeistern einzuholen. Für Fälle, in denen die Einwilligung nicht erteilt wird, muß für die Gewährung kostenloser Schulmilchspeisung ein anderes Verfahren vorgesehen werden.

Der Stadtdirektor hält die Bekanntgabe des anspruchsberechtigten Personenkreises an den Hausmeister der jeweiligen Schule für zulässig, da dieser nicht als Dritter im Sinne des Gesetzes anzusehen sei und somit keine Offenbarung vorliege. Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden.

In meinem dritten Tätigkeitsbericht (C.8.b) habe ich dargelegt, daß eine Offenbarung im Sinne von § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X auch dann vorliegt, wenn personenbezogene Daten innerhalb eines Leistungsträgers weitergegeben werden. Zwar hat die Landesregierung in ihrer Stellungnahme zu diesem Bericht (Drucksache 9/2269, S. 6) eine andere Auffassung vertreten. Sie hat jedoch zugleich darauf hingewiesen, daß nach herrschender Meinung öffentliche Stellen nur insoweit als Leistungsträger im Sinne der genannten Vorschrift anzusehen sind, als sie Aufgaben nach dem Sozialgesetzbuch wahrnehmen (§§ 18 bis 29 SGB I). In diesem Sinne sei z.B. nicht der Kreis oder die kreisfreie Stadt Leistungsträger, sondern das Sozialamt, das Jugendamt usw. Selbst wenn man im vorliegenden Fall die Auffassung der Landesregierung zugrunde legt, stellt die Weitergabe der Namen des anspruchsberechtigten Personenkreises an die Schulhausmeister eine unzulässige Offenbarung dar, da die Hausmeister unstreitig nicht zum Sozialamt gehören und auch keine gesetzlichen Aufgaben nach dem Sozialgesetzbuch erfüllen.

Da der Stadtdirektor trotz meines Hinweises auf die Rechtslage seine Praxis fortsetzen wollte, habe ich die Offenbarung der Namen der von der Bezahlung der Schulmilchspeisung befreiten Kinder von Sozialhilfeempfängern an die Hausmeister der Schulen gemäß § 30 DSGVO beanstandet.

- Durch einen Bericht des Westdeutschen Fernsehens habe ich von einem weiteren Verstoß gegen das Sozialgeheimnis erfahren. Ein Sozialamt hatte der Erhebungsstelle für die **Volkszählung** 1987 eine Liste mit Namen und Anschriften von 30 Sozialhilfeempfängern ohne deren Einwilligung übersandt. Sie sollten als Zähler eingesetzt werden.

Auch in diesem Fall ist die Offenbarung von Namen und Anschriften sowie der Tatsache des Bezuges von Sozialhilfe nach der allein in Betracht kommenden Vorschrift des § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X nur zulässig, soweit sie für die Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe nach dem Sozialgesetzbuch erforderlich ist. Diese Voraussetzung liegt hier nicht vor. Zwar wird den Sozialhilfeempfängern durch die Benennung als Zähler die Möglichkeit eröffnet, für diese Tätigkeit eine Entschädigung zu erhalten, die nicht auf die Sozialhilfe angerechnet wird. Die Vermittlung dieser Möglichkeit ist jedoch keine gesetzliche Aufgabe nach dem Sozialgesetzbuch. Die Offenbarung der Namen und Anschriften der Betroffenen an die Erhebungsstelle wäre somit nur mit ihrer Einwilligung zulässig gewesen.

Ich habe die Übersendung der Liste mit Namen und Anschriften von 30 Sozialhilfeempfängern an die Erhebungsstelle gemäß § 30 DSGVO beanstandet.

Zur Vermeidung weiterer Verstöße gegen Vorschriften über den Datenschutz, insbesondere gegen § 78 Satz 1 SGB X, sowie zur Beseitigung der Folgen der unzulässigen Offenbarung (vgl. § 4 Abs. 1 Nr. 6 DSGVO) habe ich vorgeschlagen, die übersandte Liste zu vernichten und davon abzusehen, die darin Genannten gegen ihren Willen nach § 10 Abs. 1 Satz 2 des Volkszählungsgesetzes 1987 zu Zählern zu bestellen. Gegen eine Bestellung derjenigen Personen, die an einer Tätigkeit als Zähler interessiert sind, bestehen keine datenschutzrechtlichen Bedenken. Im übrigen können die Sozialhilfeempfänger vom

Sozialamt auf die Möglichkeit hingewiesen werden, gegen eine Entschädigung ohne Anrechnung auf die Sozialhilfe als Zähler bei der Volkszählung tätig zu sein und, wenn Interesse besteht, sich selbst an die örtliche Erhebungsstelle zu wenden. Die Erhebungsstelle ist meinen Vorschlägen gefolgt.

c) Jugendhilfe

- Zwischen einem Regierungspräsidenten und einem Kreisjugendamt bestanden unterschiedliche Auffassungen über die Verpflichtung des früher zuständigen Jugendamts zur Abgabe von Stellungnahmen gegenüber Vormundschaftsgerichten in Sorgerechtsverfahren, wenn das Kind seinen gewöhnlichen Aufenthaltsort inzwischen nicht mehr im Bezirk des von dem Gericht ersuchten Jugendamts hat.

Nach § 35 Abs. 1 Satz 1 SGB I hat jeder Anspruch darauf, daß seine personenbezogenen Daten von den Leistungsträgern als Sozialgeheimnis gewahrt und nicht unbefugt offenbart werden. Sofern nicht der Betroffene im Einzelfall eingewilligt hat (§ 67 Satz 1 SGB X), ist eine Offenbarung personenbezogener Daten nur zulässig, soweit eine gesetzliche Offenbarungsbefugnis nach den §§ 68 bis 77 SGB X vorliegt.

Die hier allein in Betracht kommende Vorschrift des § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X läßt eine Offenbarung zu, soweit sie für die Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe nach dem Sozialgesetzbuch durch einen Leistungsträger oder für die Durchführung eines damit zusammenhängenden gerichtlichen Verfahrens erforderlich ist. Nach § 27 Abs. 1 Nr. 5 SGB I in Verbindung mit § 4 Nr. 2 des Gesetzes für Jugendwohlfahrt (JWG) gehört zu den Aufgaben der Jugendämter auch die **Vormundschaftsgerichtshilfe** nach § 48 JWG. Da diese selbst eine Aufgabe nach dem Sozialgesetzbuch ist, kommt es nicht darauf an, ob das Verfahren des Vormundschaftsgerichts, in dem Vormundschaftsgerichtshilfe geleistet wird, ein mit dieser Aufgabe zusammenhängendes gerichtliches Verfahren ist.

Nach § 48 Satz 1 JWG hat das Jugendamt das Vormundschaftsgericht bei allen Maßnahmen zu unterstützen, welche die Sorge für die Person Minderjähriger betreffen. Diese Unterstützung wird häufig darin bestehen, dem Vormundschaftsgericht personenbezogene Daten zu offenbaren, um dem Gericht eine dem Kindeswohl entsprechende Entscheidung zu ermöglichen. Die Unterstützungspflicht nach § 48 JWG besteht unabhängig von dem Anhörungsrecht nach § 48a JWG. Das Jugendamt ist in den Fällen, in denen ihm ein Anhörungsrecht zusteht, von seiner Unterstützungspflicht nicht entbunden.

Einschränkungen der Offenbarungsbefugnis nach § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X können sich aber daraus ergeben, daß eine Offenbarung nur zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung zulässig ist. Zwar sieht der Wortlaut des § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X – anders als die Übermittlungsvorschriften der Datenschutzgesetze (§ 10 Abs. 1 Satz 1 BDSG, § 11 Abs. 1 Satz 1 DSGVO) – nicht ausdrücklich vor, daß die Aufgabenerfüllung rechtmäßig sein muß. Die Rechtmäßigkeit ist jedoch eine derart selbstverständliche Voraussetzung jedes Verwaltungshandelns, daß auch ohne ausdrückliche Festlegung im Gesetz eine Offenbarung nur unter dieser Voraussetzung als zulässig angesehen werden kann.

Rechtmäßigkeit der Aufgabenerfüllung setzt zunächst voraus, daß die Stelle, die die Aufgabe erfüllt, hierfür zuständig ist. Für die Unterstützung des Vormundschaftsgerichts nach § 48 Satz 1 JWG ist das Jugendamt zuständig, in dessen Bezirk der Minderjährige seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat (§ 11 Satz 1 JWG). Ich habe allerdings keine durchgreifenden Bedenken, wenn nach einem Wechsel der Zuständigkeit das vorher zuständige Jugendamt im Wege der Amtshilfe für das nunmehr zuständige Jugendamt Unterstützung in der Weise leistet, daß es auf Grund der in der Zeit seiner Zuständigkeit gewonnenen Erkenntnisse gegenüber dem Gericht Stellung nimmt und insoweit die in

dieser Zeit angefallenen personenbezogenen Daten offenbart. Amtshilfe setzt jedoch ein Ersuchen des nunmehr zuständigen Jugendamts voraus (§ 4 Abs. 1 SGB X). Eine bloße Unterrichtung des nunmehr zuständigen Jugendamts reicht hingegen nicht aus. Richtet das Vormundschaftsgericht ein Unterstützungersuchen nach § 48 Satz 1 JWG an ein nicht mehr zuständiges Jugendamt, so muß es vielmehr dem nunmehr zuständigen Jugendamt überlassen werden, ob es nach § 4 Abs. 1 SGB X das vorher zuständige Jugendamt um eine Stellungnahme gegenüber dem Gericht im Wege der Amtshilfe ersuchen oder die Stellungnahme selbst abgeben will.

Wenn der Minderjährige keinen gewöhnlichen Aufenthalt (mehr) hat, ist die Unterstützung von dem vom Vormundschaftsgericht ersuchten Jugendamt auf Grund eigener Zuständigkeit zu leisten (§ 11 Satz 2 JWG).

Ferner kann die Erfüllung der Unterstützungspflicht nach § 48 Satz 1 JWG dann nicht als rechtmäßig angesehen werden, wenn durch die Stellungnahme gegenüber dem Vormundschaftsgericht gegen vorrangige Geheimhaltungspflichten verstoßen oder die Erfüllung anderer Aufgaben des Jugendamts beeinträchtigt würde.

Zu den vorrangigen Geheimhaltungspflichten, die eine Offenbarung nach § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X ausschließen, gehört die Schweigepflicht der staatlich anerkannten Sozialarbeiter und Sozialpädagogen für die ihnen anvertrauten fremden Geheimnisse, namentlich der zum persönlichen Lebensbereich gehörenden Geheimnisse (§ 203 Abs. 1 Nr. 5 StGB). Allerdings gilt diese Schweigepflicht nicht unbeschränkt. Nach meiner Auffassung ist in Anlehnung an das Beratungsergebnis des Fachausschusses IX im Deutschen Verein über Schutz der Sozialdaten, Sozialgeheimnis und Schweigepflicht wie folgt zu unterscheiden:

- Ziele der Kontakt des bei dem Jugendamt beschäftigten Sozialarbeiters mit dem Betroffenen, bei dem dieser die Informationen preisgegeben hat, eindeutig und für den Betroffenen erkennbar auf die Zuarbeit an andere Personen oder Stellen, so ist von einer Befugnis zur Offenbarung auszugehen. Entsprechendes gilt, wenn der Sozialarbeiter im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens selbst zu entscheiden hatte.
- Ziele die Informationspreisgabe durch den Betroffenen auf eine persönliche Hilfe des Sozialarbeiters, die den Angeboten der in § 203 Abs. 1 Nr. 4 und 4a StGB genannten Einrichtungen (Ehe-, Erziehungs-, Jugendberatung, Schwangerenberatung nach § 218 StGB) entspricht, bei der also absolute Verschwiegenheit Voraussetzung für die Erfüllung des beruflichen Auftrags ist, oder hat der Sozialarbeiter im Rahmen des ihm erteilten Auftrags Verschwiegenheit zugesichert, so bedarf jede Offenbarung der Einwilligung des Betroffenen.

In diesem zweiten Fall würde eine Offenbarung an das Gericht ohne Einwilligung des Betroffenen die Aufgabenerfüllung nicht nur beeinträchtigen, sondern längerfristig unmöglich machen, auch wenn sie im Einzelfall vielleicht dem Kindeswohl dient.

Darüber hinaus ist bei dem in der Offenbarung personenbezogener Daten liegenden Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der verfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten. Danach darf die Offenbarung den Betroffenen im Verhältnis zu dem zu erreichenden Zweck nicht unzumutbar belasten.

Inwieweit danach eine Offenbarung personenbezogener Daten an das Gericht zulässig ist, kann nur in Kenntnis der gesamten Umstände des Einzelfalles beurteilt werden. Hierfür ist vorbehaltlich einer Überprüfung im Aufsichtswege,

durch die Verwaltungsgerichte oder durch den Landesbeauftragten für den Datenschutz der Leistungsträger als Normadressat des § 35 Abs. 1 Satz 1 SGB I zuständig.

Soweit eine Offenbarung nicht zulässig ist, besteht auch keine Zeugnispflicht und keine Pflicht zur Vorlegung oder Auslieferung von Schriftstücken und Akten (§ 35 Abs. 3 SGB I).

- Entsprechendes muß auch für die Offenbarung in Jugendhilfeakten enthaltener personenbezogener Daten eines Beschuldigten gegenüber der **Jugendgerichtshilfe** gelten, die ebenfalls eine gesetzliche Aufgabe nach dem Sozialgesetzbuch ist (§ 27 Abs. 1 Nr. 5 SGB I in Verbindung mit § 4 Nr. 4 JWG und § 38 Abs. 2 des Jugendgerichtsgesetzes).
- Ein Oberstadtdirektor bat mich um Stellungnahme zu der Frage, ob es zulässig sei, die von ihm bei seiner Tätigkeit in der Vormundschaftsgerichtshilfe gewonnenen Erkenntnisse über die Mißhandlung eines Kindes an die **Staatsanwaltschaft** auf Anforderung zu offenbaren.

Die vom Jugendamt im Rahmen der Vormundschaftsgerichtshilfe erhobenen oder ihm sonst bekanntgewordenen personenbezogenen Daten unterliegen dem Schutz des Sozialgeheimnisses (§ 35 Abs. 1 Satz 1 SGB I). Ohne Einwilligung des Betroffenen im Einzelfall (§ 67 Satz 1 SGB X) dürfen sie nur offenbart werden, soweit eine gesetzliche Offenbarungsbefugnis nach den §§ 68 bis 77 SGB X vorliegt.

§ 73 SGB X, der auf richterliche Anordnung eine Offenbarung personenbezogener Daten für die Durchführung eines Strafverfahrens zuläßt, kann hier nicht herangezogen werden. § 73 Nr. 1 SGB X scheidet schon deshalb aus, weil es sich bei der Kindesmißhandlung nicht um ein Verbrechen, sondern um ein Vergehen handelt. Aber auch § 73 Nr. 2 SGB X gestattet die Offenbarung nicht, weil Erkenntnisse über eine Kindesmißhandlung nicht zu den dort genannten Daten gehören.

Die Offenbarung kann auch nicht auf § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X gestützt werden, wonach eine Offenbarung personenbezogener Daten zulässig ist, soweit sie für die Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe nach dem Sozialgesetzbuch erforderlich ist. Nach § 48 Satz 1 JWG hat das Jugendamt das Vormundschaftsgericht bei allen Maßnahmen zu unterstützen, welche die Sorge für die Person Minderjähriger betreffen. Nach § 48 Satz 2 JWG hat es dem Vormundschaftsgericht Anzeige zu machen, wenn ein Fall zu seiner Kenntnis gelangt, in dem das Vormundschaftsgericht zum Einschreiten berufen ist. Durch diese Vorschriften ist bereichsspezifisch geregelt, wie das Jugendamt im Falle einer Gefährdung des Kindes zu verfahren hat. Danach hat das Jugendamt seine Erkenntnisse über die Mißhandlung des Kindes dem Vormundschaftsgericht anzuzeigen. Neben dieser abschließenden Regelung kommt eine Offenbarung nach § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X nicht in Betracht.

Dem Jugendamt bleibt hier nur der Weg, sich durch das Vormundschaftsgericht zum Pfleger des Kindes bestellen zu lassen und dann als dessen gesetzlicher Vertreter in die Offenbarung an die Staatsanwaltschaft einzuwilligen. Dabei wird allerdings das Interesse an der Verfolgung einer Straftat gegenüber dem Wohl des Kindes, das im Hinblick auf die zu erwartende Zeugenvernehmung durch die Staatsanwaltschaft gefährdet sein könnte, sorgfältig abzuwägen sein.

- Eine Gesamthochschule plante im Rahmen eines **Forschungsprojektes** die Analyse von 200 Adoptionsakten bei Jugendämtern. Nach der Projektbeschreibung hatte die Untersuchung die „Analyse von Erfolgsbedingungen von **Adoption** anhand der Folgewirkungen für alle beteiligten Personengruppen“ zum Ziel. Es sollten die Folgen von Problemlösungen für alle Betroffenen untersucht werden.

Zu diesem Zweck sollten neben der Aktenauswertung Interviews mit Frauen, die ihr Kind zur Adoption gegeben haben, mit adoptierten Kindern und Adoptiv- und Pflegeeltern sowie mit beteiligten Beraterinnen und Vermittlerinnen durchgeführt werden.

Der Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales hat die nach § 75 Abs. 2 Satz 1 SGB X erforderliche Genehmigung für die Offenbarung der in den Adoptionsakten über die Betroffenen festgehaltenen Daten versagt, da durch die Gewährung von Einsichtnahme in die Adoptionsakten und die damit verbundene Offenbarung der hochsensiblen Daten die schutzwürdigen Belange der Betroffenen im Hinblick auf das Adoptionsgeheimnis nach § 1758 BGB erheblich beeinträchtigt würden und demgegenüber das öffentliche Interesse an diesem Forschungsprojekt zurücktreten müsse. Im übrigen sei, da mit den Betroffenen ohnehin freiwillige Interviews durchgeführt werden sollen, die vorherige Einholung ihrer Einwilligung in die Offenbarung durchaus zumutbar (§ 75 Abs. 1 Satz 2 SGB X).

Die Rechtsauffassung des Ministers für Arbeit, Gesundheit und Soziales wird von mir geteilt. Zwar gehört das Adoptionsvermittlungsgesetz nicht zu den in Artikel II § 1 SGB I aufgeführten besonderen Teilen des Sozialgesetzbuchs. Jedoch dürfen die Adoptionsvermittlungsstellen der Jugendämter nach § 78 Satz 1 SGB X die personenbezogenen Daten, die sie im Rahmen der Wahrnehmung der Aufgaben des Jugendamts nach dem Gesetz für Jugendwohlfahrt erfahren haben, nur zweckgebunden verwenden. Im übrigen haben sie die Daten nach § 78 Satz 2 SGB X in demselben Umfang geheimzuhalten wie die in § 35 SGB I genannten Stellen. Aber auch unabhängig hiervon haben die Adoptionsvermittlungsstellen ebenso wie die anderen Stellen der Jugendämter das Adoptionsgeheimnis nach § 1758 BGB zu wahren. Die Einwilligung der Betroffenen in die Offenbarung an die Hochschule könnte vom Jugendamt ohne weiteres eingeholt werden.

- Ein Jugendamt hatte Bedenken, die zur Vernichtung vorgesehenen Erziehungshilfeakten aus der NS-Zeit, die aus historischer Sicht von besonderer Bedeutung waren, an das **Stadtarchiv** weiterzugeben. Ich teile die Auffassung des Jugendamts, daß der Weitergabe die Vorschriften des Zehnten Buches des Sozialgesetzbuchs entgegenstehen.

Nach § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X darf das Jugendamt die in den Erziehungshilfeakten festgehaltenen Daten nur im Vollzug einer gesetzlichen Aufgabe nach dem Sozialgesetzbuch gegenüber dem Stadtarchiv offenbaren. Diese Voraussetzung ist hier jedoch nicht erfüllt.

In dem Entwurf eines Bundesarchivgesetzes (Bundestagsdrucksache 10/3072) ist allerdings eine Änderung des § 71 SGB X vorgesehen, durch die eine Offenbarung zugelassen werden soll, soweit sie für die Erfüllung gesetzlicher Pflichten zur Sicherung und Nutzung von Archivgut erforderlich ist. Ich habe daher dem Stadtdirektor empfohlen, von einer Vernichtung älterer Erziehungshilfeakten abzusehen und zunächst die Verabschiedung des Bundesarchivgesetzes sowie eines Landesarchivgesetzes abzuwarten.

- Ein Rechnungsprüfungsamt machte mich auf den von einem Landschaftsverband (Landesjugendamt) verwendeten Vordruck „Stellungnahme zu dem Antrag auf Gewährung der **Freiwilligen Erziehungshilfe (FEH)**“ aufmerksam, der von den örtlichen Jugendämtern zur Unterstützung der Aufgaben des Landschaftsverbandes auszufüllen war.

Als gesetzliche Offenbarungsbefugnis gegenüber dem Landesjugendamt kommt allein § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X in Betracht. Nach dieser Vorschrift ist eine Offenbarung personenbezogener Daten zulässig, soweit sie erforderlich ist für die Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe nach dem Sozialgesetzbuch. In der von den Jugendämtern angeforderten Stellungnahme werden jedoch mehr

Daten offenbart als für die Entscheidung über den Antrag auf Gewährung der Freiwilligen Erziehungshilfe nach § 4 Nr. 3 JWG in Verbindung mit den §§ 62, 71 Abs. 2 JWG erforderlich ist. Bedenken bestehen gegen das Verlangen der Angabe „adoptiert“ wie auch der Angaben zu Taufe, Kommunion, Konfirmation und Firmung.

Nach § 1758 Abs. 1 BGB dürfen Tatsachen, die geeignet sind, die Annahme und ihre Umstände aufzudecken, ohne Zustimmung des Annehmenden und des Kindes nicht offenbart oder ausgeforscht werden, es sei denn, daß besondere Gründe des öffentlichen Interesses dies erfordern. „Besondere“ Gründe des öffentlichen Interesses, die eine Offenbarung der Adoption in jedem Einzelfall „erfordern“, sind weder dargelegt noch ersichtlich. Falls im Einzelfall die Angabe „adoptiert“ für eine richtige und umfassende Gewährung der Freiwilligen Erziehungshilfe erforderlich ist, kann sie in der Rubrik „Bedeutsame Feststellungen aus der bisherigen Entwicklung des Minderjährigen“ oder in der vorgesehenen zusammenfassenden Stellungnahme gemacht werden.

Nach § 71 Abs. 2 JWG ist für die Entscheidung über den Antrag auf Gewährung der Freiwilligen Erziehungshilfe die Angabe der Konfession, nicht aber die Zusatzangabe über Taufe, Kommunion, Konfirmation und Firmung erforderlich. Diese Fragen können allenfalls nach der Entscheidung über die Hilfestellung für die Familie oder das Heim erheblich sein und dann von diesen an den Minderjährigen oder an dessen gesetzliche Vertreter oder Personensorgeber gestellt werden.

Ich habe dem Landschaftsverband empfohlen, in dem Vordruck die Angabe „adoptiert“ sowie die Angaben zu Taufe, Kommunion, Konfirmation und Firmung zu streichen.

- Regelmäßig wenden sich Ordnungsämter kreisangehöriger Städte und Gemeinden an das Kreisjugendamt mit der Bitte um Stellungnahme zu Anträgen auf Erteilung einer **Schankerlaubnis**. Nicht selten ist dem Kreisjugendamt bekannt, daß der Antragsteller nach dem Jugendgerichtsgesetz rechtskräftig verurteilt worden ist. Ein Oberkreisdirektor bat mich um Auskunft, ob es zulässig sei, diese Tatsache gegenüber dem Ordnungsamt zu offenbaren.

Die Tatsache, daß der Betroffene als Jugendlicher oder Heranwachsender nach dem Jugendgerichtsgesetz rechtskräftig verurteilt worden ist, unterliegt dem Schutz des Sozialgeheimnisses (§ 35 Abs. 1 Satz 1 SGB I). Ihre Offenbarung gegenüber dem Ordnungsamt ist nur zulässig, wenn eine gesetzliche Offenbarungsbefugnis nach den §§ 68 bis 77 SGB X vorliegt. Eine solche ist jedoch nicht ersichtlich.

Insbesondere kann die Offenbarung nicht auf § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X gestützt werden. Nach dieser Vorschrift ist eine Offenbarung zulässig, soweit sie für die Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe nach dem Sozialgesetzbuch erforderlich ist. Zu den Aufgaben des Jugendamts nach dem Gesetz für Jugendwohlfahrt gehört es jedoch nicht, durch die Offenbarung von Angaben über Verurteilungen an die für die Erteilung einer Schankerlaubnis zuständige Behörde einer möglichen Jugendgefährdung entgegenzuwirken. Im übrigen könnte ein derartiges Vorgehen, das sich bei jugendlichen Beschuldigten herumsprechen würde, das für die Erfüllung der Aufgaben der Jugendgerichtshilfe notwendige Vertrauensverhältnis zu dem betroffenen Jugendlichen zerstören.

d) Kindergeld

Wie in meinem sechsten Tätigkeitsbericht (C.8.f) ausgeführt, ist die „Rahmenvereinbarung für den **Datenaustausch** für die Berechnung des einkommensabhängigen Kindergeldes“ entsprechend meinem Vorschlag dahingehend geändert worden, daß für die Prüfung der Einkommensgrenze der Kindergeldberechtigten nur die Summe der positiven Einkünfte übermittelt wird (§ 11 Abs. 1 des Bundes-

kindergeldgesetzes), eine Aufgliederung nach Einkunftsarten also unterbleibt. Diese Regelung sollte allerdings in der Folge an Hand der gewonnenen Erfahrungen im Benehmen mit den Datenschutzbeauftragten überprüft werden.

Der Bundesminister der Finanzen hat nunmehr mitgeteilt, daß die Beschränkung der Übermittlung auf die Summe der positiven Einkünfte in der Praxis auf Schwierigkeiten stoße und nach den Feststellungen des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung ein Bedürfnis dafür bestehe, der Arbeitsverwaltung auch die Zusammensetzung der Summe (die einzelnen positiven Summanden) mitzuteilen, da die betroffenen Kindergeldberechtigten die ihnen gegebenen Erläuterungen nicht verstünden. Das führe zu Rückfragen bei der Bundesanstalt für Arbeit.

Nach meiner Auffassung ist bei der Übermittlung der positiven Einkünfte an die Arbeitsverwaltung eine generelle Aufgliederung nach einzelnen Einkunftsarten unzulässig. Rückfragen einzelner Betroffener rechtfertigen nicht, der Arbeitsverwaltung vorsorglich die positiven Einzeleinkünfte aller Betroffener mitzuteilen. Soweit erforderlich, kann die Arbeitsverwaltung bei Rückfragen Betroffener im Einzelfall eine Aufgliederung der Summe der positiven Einkünfte anfordern.

e) Ausbildungsförderung

Eine Bürgerin, deren Sohn einen Antrag auf Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) für den Besuch einer Fachoberschule nach dem Abschluß einer Berufsausbildung (**Zweitausbildung**) gestellt hatte, hat mich gebeten, die vom Amt für Ausbildungsförderung an sie und ihren Sohn gerichteten Fragen datenschutzrechtlich zu überprüfen.

An die Mutter wurden folgende Fragen gestellt:

1. Seit wann ist Ihnen bekannt, daß Ihr Sohn diese weitere in sich selbständige Ausbildung durchführen will?
2. Entspricht diese Ausbildung Ihren gemeinsamen Ausbildungsplanungen? Wenn nicht, haben Sie den Ausbildungsplanungen Ihres Sohnes deutlich widersprochen?
3. Hatten Sie den Eindruck, daß mit der Ausbildung Ihres Sohnes zum ... seiner Befähigung ausreichend Rechnung getragen wurde? Falls nein, seit wann hatten Sie diesen Eindruck?

Der Sohn sollte folgende Fragen beantworten:

1. Welche Gründe haben Sie zur Aufnahme der Ausbildung an der Fachoberschule bewogen, nachdem Sie bereits eine Berufsausbildung zum ... abgeschlossen haben? Zu welchem Zeitpunkt entschlossen Sie sich zu der jetzigen Ausbildung?
2. Bestanden zwingende Gründe, nach Abschluß der Ausbildung zum ... mit der Ausbildung an der Fachoberschule zu beginnen?
Mußte die weitere in sich selbständige Ausbildung z.B.
 - a) aus gesundheitlichen Gründen aufgenommen werden?
 - b) Konnte Ihnen der zunächst erlernte Beruf aus Gründen, die bei Beginn der Ausbildung nicht vorhersehbar waren, keine ausreichende Lebensgrundlage bieten?
 - c) Wurde Ihrer Begabung, Eignung und Ihrem Leistungswillen durch die bisherige Ausbildung nicht hinreichend Rechnung getragen? Lag eine Fehleinschätzung der Begabung vor?
 - d) Wurden Sie in einen unbefriedigenden, der Begabung nicht hinreichend Rechnung tragenden Beruf gedrängt?

3. Umfaßte die Ausbildungsplanung nach den gemeinsamen Vorstellungen der Eltern und des Auszubildenden auch die weiterführende Ausbildung?
4. War den Eltern die weitergehende Ausbildungsplanung bekannt und haben sie diesem Ausbildungsvorhaben erkennbar widersprochen?
5. Ist erst im Verlaufe der letzten Ausbildung eine besondere starke, über das bisherige Berufsziel hinausweisende Begabung zu Tage getreten?

Darüber hinaus wurde der Antragsteller gebeten, sämtliche Zeugnisse ab Klasse 10 einschließlich vorzulegen.

Gesetzliche Grundlage für die Erhebung personenbezogener Daten im Zusammenhang mit einem Antrag auf Ausbildungsförderung bei dem Antragsteller sowie den Eltern des Auszubildenden ist § 60 Abs. 1 Nr. 1 SGB I in Verbindung mit § 47 Abs. 4 BAföG. Nach § 60 Abs. 1 Nr. 1 SGB I hat derjenige, der Sozialleistungen beantragt oder erhält, alle Tatsachen anzugeben, die für die Leistung erheblich sind. Nach § 47 Abs. 4 BAföG gelten diese Verpflichtungen auch für die Eltern des Auszubildenden.

Es obliegt dem Leistungsträger festzustellen, ob die Voraussetzungen für die Gewährung von Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz vorliegen. Dabei ist auch zu prüfen, ob Einkommen und Vermögen der Eltern außer Betracht bleiben müssen, weil der Auszubildende eine weitere in sich selbständige Ausbildung begonnen hat, nachdem seine Eltern ihm gegenüber ihre Unterhaltspflicht erfüllt haben (§ 11 Abs. 3 Nr. 5 BAföG). Soweit es zur Prüfung dieser Voraussetzungen erforderlich ist, dürfen personenbezogene Daten erhoben werden.

Dementsprechend können grundsätzlich alle Fragen an den Auszubildenden gestellt werden, die für die Feststellung erheblich sind, ob ein Anspruch auf Finanzierung einer weiteren Ausbildung gegen die Eltern besteht. Hierbei hat der Leistungsträger die von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze zum Unterhaltspflicht zu beachten. Der Bundesgerichtshof hat einen Anspruch auf Finanzierung einer weiteren Ausbildung gegen die Eltern zuerkannt, wenn

- ein Berufswechsel notwendig ist, etwa aus gesundheitlichen Gründen, oder weil der zunächst erlernte Beruf aus Gründen, die bei Beginn der Ausbildung nicht vorhersehbar waren, keine ausreichende Lebensgrundlage bietet,
- die erste Ausbildung auf einer deutlichen Fehleinschätzung der Begabung des Kindes beruhte,
- das Kind von den Eltern in einen unbefriedigenden, seiner Begabung nicht hinreichend Rechnung tragenden Beruf gedrängt worden ist,
- während des ersten Teils der Ausbildung eine die Weiterbildung erfordernde besondere Begabung des Kindes deutlich geworden ist,
- die Ausbildungsplanung die weitere Ausbildung nach den gemeinsamen Vorstellungen der Eltern und des Kindes umfaßte.

Die gestellten Fragen tragen der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs zu dem Anspruch gegen die Eltern auf Finanzierung einer weiteren Ausbildung Rechnung; die Beantwortung jeder einzelnen Frage kann für die Feststellung einer Unterhaltspflicht erheblich sein. Wird in dem dem Auszubildenden übersandten Fragebogen eine der Fragen Nrn. 1 bis 3 und 5 bejaht, besteht ein Anspruch auf Finanzierung einer weiteren Ausbildung gegen die Eltern. Wird der zweite Teil der Frage Nr. 4 verneint, besteht ebenfalls ein solcher Anspruch. Bei jeder dieser Antworten sind das Einkommen und das Vermögen der Eltern nach Maßgabe des Bundesausbildungsförderungsgesetzes auf die Leistungen nach diesem Gesetz anzurechnen.

Es ist somit nicht zu beanstanden, daß dem Antragsteller und seiner Mutter diese Fragen gestellt werden. Sollte eine der Fragen Nrn. 1 bis 3 und 5 zu bejahen oder der zweite Teil der Frage Nr. 4 zu verneinen sein, reicht dies aus, um die Verpflichtung der Mutter zur Finanzierung einer weiteren Ausbildung ihres Sohnes festzustellen. In diesem Fall brauchen die anderen Fragen nach meiner Auffassung nicht beantwortet zu werden, da dies nicht mehr erforderlich ist; allerdings müssen dann auf Verlangen des Amtes für Ausbildungsförderung Einkommen und Vermögen zum Zwecke der Anrechnung angegeben werden. Entsprechendes gilt für die Beantwortung der an die Mutter gerichteten Fragen.

13. Gesundheitswesen

a) Krankenhäuser

- Mehrere Ärzte wandten sich unter Berufung auf ihre Schweigepflicht gegen das Verfahren der Krankenhausverwaltungen bei der Durchführung der **Diagnosenstatistik** nach der Bundespflegesatzverordnung. Auch ein Krankenhauszweckverband hat meine Stellungnahme erbeten.

Nach § 16 Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 in Verbindung mit § 24 Abs. 2 der Bundespflegesatzverordnung (BPfIVO) sind die Krankenhausträger verpflichtet, eine Diagnosenstatistik zu erstellen, in der ab 1. Januar 1986 Angaben über durchgeführte Operationen und ab 1. Januar 1988 zusätzlich die Verweildauer und das Alter der Patienten zu erfassen sind. Nach dem bei den Krankenhäusern vorgesehenen Verfahren werden von dem behandelnden Arzt auf dem von der Verwaltung zur Verfügung gestellten Erfassungsbeleg patientenbezogen die Diagnose (Hauptdiagnose, Nebendiagnosen) nach dem ICD-Code sowie die Anzahl der Operationen verlangt.

Diese Angaben unterliegen der ärztlichen Schweigepflicht (§ 203 Abs. 1 Nr. 1 StGB, § 2 Abs. 1 Satz 1 der Berufsordnung). Eine Offenbarung wäre zulässig, wenn der Patient den Arzt von der Schweigepflicht entbunden hat oder eine andere von der Rechtsprechung anerkannte und in der Berufsordnung festgelegte Offenbarungsbefugnis besteht. Eine Offenbarungsbefugnis könnte sich hier nur aus einer Rechtsgüterabwägung ergeben. Nach der Rechtsprechung ist der Arzt zur Offenbarung befugt, soweit der Schutz eines höheren Rechtsguts dies erfordert (§ 2 Abs. 4 der Berufsordnung). Bei dieser Abwägung können auch berechnigte eigene oder fremde Interessen berücksichtigt werden. Zu diesen berechtigten Interessen, sei es des Arztes, sei es des Krankenhausträgers gehört auch die kostenmäßige Abwicklung des Behandlungsvertrages. Angesichts der in einem modernen Krankenhaus üblichen arbeitsteiligen Organisation muß es hingenommen werden, daß nicht der Arzt, sondern die Krankenhausverwaltung mit den Kostenträgern oder mit den Patienten selbst abrechnet und ihr zu diesem Zweck Angaben, die der ärztlichen Schweigepflicht unterliegen, weitergegeben werden, soweit diese für die Durchführung der Abrechnung erforderlich sind. Hierzu gehören die Diagnose (Haupt- bzw. Behandlungsdiagnose) und die Anzahl der Operationen sowie die Verweildauer.

Da somit der Schutz eines höheren Rechtsguts die Offenbarung dieser Daten durch die behandelnden Ärzte an die Verwaltung erfordert, verstößt die Offenbarung nicht gegen das Arztgeheimnis. Soweit die genannten Daten für Abrechnungszwecke ohnehin an die Krankenhausverwaltung (befugt) offenbart werden, bestehen gegen die Verwendung dieser Daten für die Erstellung der Diagnosenstatistik durch die Krankenhausverwaltung keine durchgreifenden datenschutzrechtlichen Bedenken. Die Offenbarung von Nebendiagnosen allein für die Diagnosenstatistik ist hingegen nicht zulässig, da sie in § 16 Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 sowie § 24 Abs. 2 BPfIVO und der entsprechenden Anlage nicht

vorgesehen ist und schon deswegen eine Offenbarung auf Grund einer Rechtsgüterabwägung nicht in Betracht kommt.

Ich habe den Krankenhäusern empfohlen, die Offenbarung von Nebendiagnosen für die Diagnosenstatistik von den Ärzten nicht zu verlangen.

- Presseberichten habe ich entnommen, daß in der Gynäkologie-Ambulanz einer städtischen Frauenklinik geführte ärztliche **Untersuchungsgespräche** von Dritten (Ärzten und Studenten) ohne Wissen der betroffenen Patienten mitgehört worden sind. Hierin sehe ich eine Verletzung der ärztlichen Schweigepflicht. Die von mir erbetene Stellungnahme des Ministers für Arbeit, Gesundheit und Soziales steht noch aus.
- Ein Krankenhaus fragte bei mir an, ob es zulässig sei, zur Vermeidung von Verwechslungen ein **Namensschild** am Krankenbett verwirrter Patienten anzubringen.

In meinem sechsten Tätigkeitsbericht (C.9.a) habe ich darauf hingewiesen, daß die Anbringung von Namensschildern an den Türen der Patientenzimmer gegen § 203 StGB verstößt, da hierfür keine Offenbarungsbefugnis besteht. Demgegenüber kann es in besonderen Fällen auf Grund einer Rechtsgüterabwägung gerechtfertigt sein, die Krankbetten mit Namensschildern zu versehen. Allerdings sollten die Namensschilder so diskret angebracht werden, daß zwar der behandelnde Arzt und seine Mitarbeiter, nicht aber jeder Besucher sogleich die Identität des Patienten erfährt.

- Ein Bürger hat mich um Prüfung gebeten, ob die automatisierte Erfassung der von ihm während seines stationären Aufenthalts in einem Kreiskrankenhaus geführten **Telefongespräche** zulässig sei.

Für das Kreiskrankenhaus gelten, soweit es personenbezogene Daten als Hilfsmittel für die Erfüllung seiner Geschäftszwecke oder Ziele verarbeitet, wozu auch die verwaltungsmäßige Abwicklung der während eines stationären Aufenthalts entstandenen Nebenkosten gehört, die Vorschriften des Dritten Abschnitts des Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen (§ 18 Nr. 2 DSGVO). Nach § 19 Abs. 1 DSGVO ist das Speichern personenbezogener Daten im Rahmen der Zweckbestimmung eines Vertragsverhältnisses zulässig. Zwar gehört zur Zweckbestimmung des Aufnahme- und Behandlungsvertrages auch die Abwicklung der während eines stationären Aufenthalts entstandenen Nebenkosten wie die Erstattung der von einem Patienten geführten Telefongespräche; jedoch geht die Speicherung der Rufnummer des Gesprächspartners über diesen Zweck hinaus. Für die Abrechnung der Kosten der von Patienten geführten Telefongespräche reicht es aus, den Tag, die Uhrzeit, die Gesprächsdauer, die Zahl der Gebühreneinheiten sowie den Namen des Patienten festzuhalten.

Darüber hinaus unterliegen Telefongespräche dem Schutz des Fernmeldegeheimnisses (Artikel 10 Abs. 1 des Grundgesetzes). Dieser erstreckt sich auch darauf, mit welchem Teilnehmer der Patient ein Gespräch geführt hat. Aufzeichnungen über den Gesprächsteilnehmer ohne dessen Einwilligung verletzen daher auch das Fernmeldegeheimnis.

Ich habe dem Oberkreisdirektor empfohlen, für die Abrechnung von Telefongesprächen der Patienten lediglich den Tag, die Uhrzeit, die Gesprächsdauer, die Zahl der Gebühreneinheiten und den Namen des Patienten festzuhalten sowie die Daten nach der Abrechnung zumindest zu sperren.

Der Oberkreisdirektor beabsichtigte dieser Empfehlung zu folgen, wies aber darauf hin, daß die Patienten fast ausnahmslos eine Telefonabrechnung wünschten, in der auch die Telefonnummer des angewählten Gesprächsteilnehmers festgehalten ist. Daher hätten sich die Patienten bei der Beantragung

eines Telefonanschlusses schriftlich damit einverstanden zu erklären, daß außer den genannten Daten auch die Rufnummer des Gesprächsteilnehmers gespeichert und in der Telefonabrechnung ausgedruckt wird.

Die Abgabe einer schriftlichen Einverständniserklärung der Patienten zur Speicherung der vorgesehenen Angaben ändert nichts an der Unzulässigkeit der Erfassung der vollständigen Telefonnummer des Gesprächsteilnehmers. Der Patient kann nicht in die Speicherung der Daten seines Gesprächsteilnehmers einwilligen und auch nicht für diesen auf das Fernmeldegeheimnis verzichten. Eine Einwilligung des Gesprächsteilnehmers selbst ist praktisch ausgeschlossen.

Soweit auf die Rufnummer des Gesprächsteilnehmers nicht verzichtet werden kann, sollte allenfalls der Ort und die Telefonnummer des Gesprächsteilnehmers unter Weglassung der beiden letzten Ziffern erfaßt werden.

- Mehrere Eingaben richteten sich gegen das Verfahren bei der Durchführung der **Psychiatrischen Basisdokumentation** des Landschaftsverbandes Rheinland. Insbesondere wandten sich Ärzte unter Berufung auf ihre Schweigepflicht gegen die Erfassung der Patientendaten. Bedenken wurden auch gegen den Umfang der verlangten Daten erhoben.

Bei der Klinik werden die Patientendaten maschinell in die Patientenstammdatei und in die Statistikdatei getrennt. Die Patientenstammdatei enthält die zur Abrechnung und für die wirtschaftlichen Belange der Klinik erforderlichen Patientendaten. Sie wird nach der Entlassung des Patienten aus der Klinik nach Erledigung der Abrechnungsverfahren gelöscht. Zugriff zur Patientenstammdatei mit ihren personenbezogenen Daten hat ausschließlich die jeweilige Klinik; sie bedient sich dabei der zentralen ADV des Landschaftsverbandes.

In der Statistikdatei werden anonymisiert die Daten der Psychiatrischen Basisdokumentation gespeichert. Sie enthält weder den Namen noch die Aufnahmeummer. Zugriff zu dieser Datei haben einzelne Mitarbeiter der Abteilung Gesundheitspflege des Landschaftsverbandes. Die Daten sollen fünf Jahre gespeichert werden, um Langzeitauswertungen zu ermöglichen.

Bei diesem Verfahren bestanden jedoch Bedenken gegen die Weitergabe der Daten aus dem ärztlichen Bereich an den der Verwaltung angehörenden Terminalbediener, der die Daten in die Statistikdatei eingibt. Auf Grund meiner Erörterungen mit dem Landschaftsverband ist dieser bereit, die Daten der Psychiatrischen Basisdokumentation im Arztsekretariat durch eine Person, die für den Arzt tätig ist, in ein eigenes Terminal einzugeben. Hiervon ausgehend habe ich dem Landschaftsverband ein Datenverarbeitungskonzept vorgeschlagen, das eine Reidentifizierung der Datensätze der Statistikdatei durch Personen außerhalb des ärztlichen Bereichs faktisch ausschließt.

Sofern der Landschaftsverband bei der Durchführung der Psychiatrischen Basisdokumentation entsprechend diesem Konzept verfährt, bestehen gegen sie insoweit keine durchgreifenden datenschutzrechtlichen Bedenken. Insbesondere wird bei diesem Verfahren die ärztliche Schweigepflicht nicht verletzt.

Ob jede einzelne der in dem Dokumentationsbogen enthaltenen sozialmedizinischen Angaben für den Zweck der Psychiatrischen Basisdokumentation erforderlich ist, vermag ich nach derzeitigem Erkenntnisstand nicht abschließend zu beurteilen. Die Angaben erscheinen mir jedoch für die Basisdokumentation nicht offensichtlich unerheblich.

b) Medizinische Forschung

In meinem siebten Tätigkeitsbericht (C.12.b) habe ich meine Bedenken gegen die von der Arbeitsgemeinschaft für klinische Nephrologie e.V. entworfene Einwilligungserklärung für die Übermittlung personenbezogener Patientendaten von den

Dialysezentren an das **EDTA-Register** in London dargelegt. Inzwischen ist dem Hessischen Datenschutzbeauftragten von dem Direktor der Abteilung für Nephrologie der Universitätsklinik Frankfurt im Auftrag der EDTA ein neuer Entwurf einer Patienten-Einwilligungserklärung übersandt worden, der im wesentlichen den in meinem siebten Tätigkeitsbericht dargelegten Forderungen entspricht.

Der Anregung der EDTA, die Auskunft dem Patienten nicht unmittelbar zu erteilen, sondern durch einen Arzt zu vermitteln, bin ich entgegengetreten. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gebietet, daß der Patient über die zu seiner Person gespeicherten Angaben eine Auskunft unmittelbar an sich selbst verlangen kann, auch wenn ihn dies belasten sollte. Die Selbstbestimmung muß insoweit Vorrang vor einer bevormundenden Fürsorge haben.

Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder haben den Wortlaut der notwendigen Einwilligungserklärung für die Weitergabe der Dialyse-Fragebogen an die EDTA in London untereinander abgestimmt. Die EDTA ist mit dieser Fassung einverstanden.

c) Gesundheitsämter

- Erneut war Gegenstand einer Eingabe die Erhebung personenbezogener Daten im Rahmen der **Einschulungsuntersuchung**.

Neben den Angaben zur Anamnese wurden in dem Fragebogen „Angaben für den Schularzt“ von einem Kreisgesundheitsamt folgende Angaben zu den Eltern verlangt: Name, Geburtsjahr, Familienstand des Vaters und der Mutter, Geburtsname der Mutter, Verwandtschaftsverhältnis des Vaters und der Mutter zum Kind, tägliche Dauer der Berufstätigkeit der Eltern, deren erlernter Beruf und gegenwärtige Tätigkeit. Außerdem enthält der Fragebogen Fragen nach der Ausübung der Berufstätigkeit im Schichtdienst und danach, wer das Kind nach der Schule überwiegend betreut.

Die Erhebung dieser Angaben bedarf nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung wie auch nach Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 des Grundgesetzes einer gesetzlichen Grundlage. Aus den hier allein in Betracht kommenden Vorschriften des § 4 Abs. 1 des Schulpflichtgesetzes, § 29 Abs. 2 des Schulverwaltungsgesetzes sowie § 41 Abs. 5 und § 42 Abs. 1 Satz 2 Buchst. a der Allgemeinen Schulordnung ergibt sich jedoch keine Verpflichtung der Erziehungsberechtigten, den Fragebogen auszufüllen. Die Erhebung dieser Angaben ist daher nur auf freiwilliger Grundlage zulässig.

Die Erhebung freiwilliger Angaben ist nur dann gerechtfertigt, wenn die Kenntnis der Daten für die Aufgabenerfüllung zumindest dienlich ist. Zweifel an der Dienlichkeit habe ich hinsichtlich der Angaben über den Geburtsnamen der Mutter, das Geburtsjahr und den Familienstand der Eltern, das Verwandtschaftsverhältnis des Vaters und der Mutter zum Kind, die tägliche Dauer der Berufstätigkeit der Eltern, deren erlernten Beruf und die gegenwärtige Tätigkeit sowie die Fragen nach der Berufstätigkeit im Schichtdienst und danach, wer das Kind nach der Schule überwiegend betreut.

Nach Mitteilung des Oberkreisdirektors wird in dem Fragebogen die Frage nach dem Geburtsnamen der Mutter gestrichen. Für die übrigen Angaben beschränkte er sich auf die Aussage, daß diese für die Aufgabenerfüllung des Gesundheitsamtes dienlich seien. Auch in den weiteren Stellungnahmen wurde dies nicht näher erläutert. Es blieb offen, inwiefern die genannten Angaben für die Aufgabenerfüllung des Gesundheitsamtes, insbesondere für die Entscheidung, ob ein Kind schulreif ist oder ob die Zurückstellung vom Schulbesuch für ein weiteres Jahr empfohlen werden sollte, dienlich sein sollen.

Da auch andere Gesundheitsämter diese Angaben nicht erheben, habe ich dem Oberkreisdirektor empfohlen, auf die Erhebung der genannten Angaben

im Rahmen der Einschulungsuntersuchung zu verzichten. Dem ist der Oberkreisdirektor bis jetzt nicht gefolgt. Er hält ohne nähere Begründung an seiner Auffassung fest, daß er die genannten Angaben für die Beurteilung der Schulfähigkeit benötige.

- Ein Bürger fragte an, ob es zulässig sei, die über die **Vorsorgeuntersuchungen im Kindergarten** geführte Karteikarte mit anläßlich der Einschulungs- und der Schulentlassungsuntersuchung erhobenen Daten fortzuschreiben.

Nach meiner Auffassung dürfen die im Rahmen der Vorsorgeuntersuchungen im Kindergarten erhobenen und auf Karteikarten festgehaltenen Daten nur für den Zweck verwendet werden, für den sie erhoben wurden. Bei Fortschreibung der über die Vorsorgeuntersuchungen im Kindergarten geführten Karteikarten mit anläßlich der Einschulungs- und der Schulentlassungsuntersuchung erhobenen Daten werden die Daten der Vorsorgeuntersuchungen zweckentfremdet. Die Verwendung von Daten für einen anderen Zweck stellt einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar. Ein derartiger Eingriff bedarf, sofern nicht der Betroffene eingewilligt hat, einer gesetzlichen Grundlage. Eine solche ist jedoch für die Fortschreibung der anläßlich der Vorsorgeuntersuchungen im Kindergarten erhobenen Daten mit anläßlich der Einschulungs- und der Schulentlassungsuntersuchung erhobenen Daten nicht ersichtlich.

Wenn der Gesetzgeber will, daß die Daten der Vorsorgeuntersuchungen für die Einschulungsuntersuchung verwendet werden dürfen, muß er dies im Gesetz ausdrücklich vorsehen. Andernfalls müßte ich die Zweckentfremdung der Daten und insbesondere die Fortschreibung der Karteikarten über die Vorsorgeuntersuchungen im Kindergarten für Zwecke der Einschulungsuntersuchung beanstanden.

Der Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales hat inzwischen die Regierungspräsidenten auf meine Rechtsauffassung hingewiesen und mir mitgeteilt, er werde die Thematik im Rahmen einer Gesamtdiskussion des Verfahrens bei der schulärztlichen Untersuchung und Dokumentation mit den Gesundheitsämtern erörtern.

- Ein Bürger, der sich auf Aufforderung des **Straßenverkehrsamtes** beim Gesundheitsamt hatte ärztlich untersuchen lassen, beschwerte sich darüber, daß das ärztliche Gutachten ohne sein Wissen an das Straßenverkehrsamt weitergegeben worden war. Auf Grund seines Einspruchs sei das Gutachten zur Überprüfung an das Gesundheitsamt zurückgesandt worden. Das daraufhin neuerstellte Gutachten enthalte den Hinweis, die Befundunterlagen könnten von der medizinisch-psychologischen Untersuchungsstelle beim Gesundheitsamt angefordert werden.

Für die Weitergabe des amtsärztlichen Gutachtens an das Straßenverkehrsamt ist eine gesetzliche Grundlage erforderlich. Hierfür können nur die Vorschriften des § 3 Abs. 1 Nr. III des Gesetzes über die Vereinheitlichung des Gesundheitswesens in Verbindung mit § 15b Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 der Straßenverkehrszulassungsordnung (StVZO) in Betracht kommen. Nach § 3 Abs. 1 Nr. III des Gesetzes über die Vereinheitlichung des Gesundheitswesens obliegt den Gesundheitsämtern die amts- oder vertrauensärztliche Tätigkeit, soweit sie durch Landesrecht den Amtsärzten übertragen ist. Nach § 15b Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 StVZO kann die Verwaltungsbehörde für den Fall, daß Anlaß zu der Annahme besteht, daß der Inhaber einer Fahrerlaubnis zum Führen eines Kraftfahrzeuges ungeeignet oder nur noch bedingt geeignet ist, zur Vorbereitung der Entscheidung über die Entziehung oder die Einschränkung der Fahrerlaubnis oder über die Anordnung von Auflagen die Beibringung eines amtsärztlichen Gutachtens anordnen.

Diese Rechtsvorschriften ermächtigen nach meiner Auffassung das Gesundheitsamt jedoch nicht, das Ergebnis der amtsärztlichen Untersuchung ohne Einwilligung des Betroffenen unmittelbar an das Straßenverkehrsamt weiterzugeben. Dieses kann dem Betroffenen lediglich auferlegen, ein Gutachten beizubringen. Daraus folgt, daß es dem Betroffenen überlassen bleiben muß, darüber zu entscheiden, ob das amtsärztliche Gutachten an das Straßenverkehrsamt weitergegeben wird.

Auch für die Weitergabe der Befundunterlagen an die medizinisch-psychologische Untersuchungsstelle auf deren Anforderung ist eine gesetzliche Grundlage nicht ersichtlich. Insbesondere kann die Weitergabe nicht auf die Richtlinien für die Prüfung der körperlichen und geistigen Eignung von Fahrerlaubnisbewerbern und –inhabern (Eignungsrichtlinien) gestützt werden, da diese keine Rechtsvorschriften sind. Für eine Weitergabe der Befundunterlagen an die Untersuchungsstelle ist daher die Einwilligung des Betroffenen erforderlich.

Ich habe dem Oberstadtdirektor empfohlen, in derartigen Fällen

- das amtsärztliche Gutachten dem Betroffenen zuzuleiten, sofern er nicht darin eingewilligt hat, daß der Arzt das Gutachten dem Straßenverkehrsamt zusendet;
- Befundunterlagen nicht ohne Einwilligung des Betroffenen an eine medizinisch-psychologische Untersuchungsstelle zu übersenden.

d) Berufskammern

- Eine Ärztekammer fragte bei mir an, ob es zulässig sei, einem **Kreisordnungsamt** eine Liste der im Kreisgebiet niedergelassenen Ärzte mit Namen, Anschrift und Telefonnummer zu überlassen. Die Angaben sollten in einem Einsatzleitreechner der Leitstelle des Kreises für die Bereiche Feuerschutz, Katastrophenschutz und Rettungsdienst gespeichert werden.

Die Weitergabe einer Liste der im Kreis niedergelassenen Ärzte mit Namen, Anschrift und Telefonnummer bedarf als Eingriff in das Recht der Betroffenen auf informationelle Selbstbestimmung wie auch in ihr Grundrecht auf Datenschutz einer gesetzlichen Grundlage, die dem Gebot der Normenklarheit entsprechen muß; aus ihr müssen sich Voraussetzungen und Umfang der Einschränkung des Grundrechts klar und für den Bürger erkennbar ergeben.

Nach meiner Auffassung kann die hier in Betracht kommende 2. Alternative des § 11 Abs. 1 Satz 1 DSGVO, die an die rechtmäßige Aufgabenerfüllung des Empfängers anknüpft, als gesetzliche Grundlage nicht mehr herangezogen werden, da sie den Verwendungszweck der Daten bei dem Empfänger nicht bestimmt und deshalb den Umfang des Eingriffs für den Bürger nicht erkennen läßt. Wenn wie im vorliegenden Fall die Daten von dem Empfänger personenbezogen für einen anderen Zweck verwendet werden sollen, insbesondere wenn sie für Maßnahmen bestimmt sind, die den Betroffenen belasten, ist eine bereichsspezifische gesetzliche Grundlage erforderlich. Da eine solche nicht ersichtlich ist, ist die Übermittlung der genannten Daten an das Kreisordnungsamt nicht zulässig.

Dieses ist im übrigen auf die Ärztekammer nicht angewiesen, da es die erforderlichen Daten vom Gesundheitsamt des Kreises erhalten kann, das über diese Daten auf Grund der in § 23 Abs. 2 des Heilberufsgesetzes (früher in § 3 des Niederlassungsgesetzes und der dazu erlassenen Durchführungsverordnung) vorgeschriebenen Anmeldung sowie der in § 4 der Ersten Verordnung über die Zulassung der regelmäßigen Datenübermittlung von Meldebehörden an andere Behörden oder sonstige öffentliche Stellen vorgesehenen Datenübermittlung durch die Meldebehörden verfügt. Als gesetzliche Grundlage für die Weitergabe der beim Gesundheitsamt gespeicherten Daten der im Kreis-

gebiet niedergelassenen Ärzte kann § 8 Satz 1 in Verbindung mit der 1. Alternative des § 11 Abs. 1 Satz 1 DSGVO herangezogen werden. Das Gesundheitsamt erfüllt mit der Weitergabe der Daten der in seinem Zuständigkeitsbereich niedergelassenen Ärzte zum Zweck der Abwehr von Gefahren für die gesundheitliche Versorgung der Bevölkerung eine eigene Aufgabe der Gesundheitsaufsicht (§ 3 Abs. 1 la des Gesetzes über die Vereinheitlichung des Gesundheitswesens) und wirkt insoweit auch als Teil der Kreiskatastrophenschutzbehörde bei der Vorbereitung für eine rechtzeitige und wirkungsvolle Katastrophenabwehr (§ 16 des Katastrophenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen) mit.

- Eine Ärztekammer hat mich um Stellungnahme gebeten, ob die Übermittlung eines Registers mit Namen, Praxisanschriften und Niederlassungsdaten der in ihrem Bereich niedergelassenen Ärzte an die **Berufsgenossenschaft** für Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege zulässig ist. Die Angaben wurden für die Aufgaben der Berufsgenossenschaft im Bereich der Unfallverhütung und der Unfallfolgeentschädigung erbeten.

Auch in diesem Fall ist eine gesetzliche Grundlage für die Übermittlung nicht vorhanden; auf die 2. Alternative des § 11 Abs. 1 Satz 1 DSGVO kann diese aus den genannten Gründen nicht gestützt werden. Die Voraussetzungen für einen „Übergangsbonus“ liegen ebenfalls nicht vor.

- Eine Ärztekammer erinnert Ärzte, die auf Grund einer Erlaubnis nach der Bundesärzterverordnung zur vorübergehenden Ausübung des ärztlichen Berufes berechtigt sind, rechtzeitig vor Fristablauf an die erforderliche Verlängerung dieser Erlaubnis. Eine Durchschrift dieses **Erinnerungsschreibens** wird dem Arbeitgeber und dem zuständigen Regierungspräsidenten übersandt. Hiergegen wandte sich ein Kammerangehöriger.

Eine gesetzliche Grundlage für die Weitergabe der Durchschriften ist nicht vorhanden. Insbesondere kann die Weitergabe nicht auf § 5 Abs. 1 Buchst. e des Heilberufsgesetzes (HeilBerG) gestützt werden. Nach dieser Vorschrift ist es Aufgabe der Kammern, die Erfüllung der Berufspflichten der Kammerangehörigen zu überwachen. Zu den Berufspflichten der Kammerangehörigen gehört auch, daß sie, wenn sie auf Grund einer Erlaubnis nach § 10 der Bundesärzterverordnung ihre ärztliche Tätigkeit ausüben, die Verlängerung dieser Erlaubnis rechtzeitig vor deren Ablauf beantragen. Somit kann allenfalls das Erinnerungsschreiben an den Betroffenen vor Ablauf der Erlaubnis als erforderlich zur Überwachung der Erfüllung der Aufgabe nach § 5 Abs. 1 Buchst. e HeilBerG angesehen werden. Die Übersendung einer Kopie an den Arbeitgeber des Betroffenen sowie an den Regierungspräsidenten vor Ablauf der Erlaubnis war zur Erfüllung dieser Aufgabe der Kammern nicht erforderlich und daher unzulässig.

14. Personalwesen

a) Datenerhebung

- In meinem vierten Tätigkeitsbericht (C.12.a) habe ich darauf hingewiesen, daß die Erhebung personenbezogener Daten im Zusammenhang mit einer **Sicherheitsüberprüfung** in das Grundrecht des Betroffenen nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung eingreift und daher einer gesetzlichen Grundlage oder aber der Einwilligung des Betroffenen bedarf. Ich habe Zweifel, ob der für Beamte aus § 7 Abs. 1 des Landesbeamtengesetzes (LBG) herzuleitende Grundsatz der Eignung als ausreichende gesetzliche Grundlage für die Sicherheitsüberprüfung der Beamten ohne Rücksicht auf ihr Aufgabengebiet angesehen werden kann.

Demgegenüber hat das Oberverwaltungsgericht Münster in seinem Urteil vom 9. Oktober 1986 – 1 A 2877/84 – die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums im Sinne des Artikels 33 Abs. 5 des Grundgesetzes als ausreichende gesetzliche Grundlage angesehen, aus der sich die Voraussetzungen und der Umfang der Beschränkung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung nach Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 des Grundgesetzes klar und für den Beamten erkennbar ergäben. Die aus den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums herzuleitende Treupflicht des Beamten gegenüber seinem Dienstherrn beinhaltet auch, daß der Beamte grundsätzlich Fragen seines Vorgesetzten wahrheitsgemäß beantworten müsse, die sich auf alle den Dienstbereich berührenden und auf solche außerdienstlichen Angelegenheiten erstreckten, die von dienstlicher Bedeutung sein könnten. Eine weitergehende Rechtsgrundlage sei für die Einschränkung des Grundrechts eines Beamten auf informationelle Selbstbestimmung nicht erforderlich.

Der Auffassung des Oberverwaltungsgerichts Münster kann ich nicht zustimmen. Die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums können nicht als hinreichend normenklare gesetzliche Grundlage für die Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten für eine Sicherheitsüberprüfung angesehen werden; ihnen ist nicht zu entnehmen, daß derart weit in den privaten Bereich nicht nur des Beamten, sondern auch seiner Familie eingegriffen wird, wie dies bei Sicherheitsüberprüfungen vorgesehen ist. Vielmehr bedarf es einer bereichsspezifischen Regelung, welche Daten zu welchem Zweck erhoben sowie mit welchen Aufklärungs-, Auskunfts- und Löschungspflichten gespeichert und an wen sie weitergegeben werden dürfen.

- Der Finanzminister hat mit Runderlaß vom 31. Juli 1986 (MBI. NW. S. 1241) Hinweise für die Anwendung des Mutterschutzgesetzes auf die im Landesdienst beschäftigten Arbeitnehmerinnen bekanntgegeben. In Nr. 5.1 des Runderlasses wird unter Bezugnahme auf das Urteil des Bundesarbeitsgerichts vom 6. Oktober 1962 – 2 AZR 360/61 – ausgeführt, daß es beim Abschluß eines Arbeitsvertrages und bei der Einstellung zulässig sei, nach dem Bestehen einer **Schwangerschaft** zu fragen.

Ich habe den Finanzminister darauf hingewiesen, daß das Bundesarbeitsgericht mit Urteil vom 20. Februar 1986 - 2 AZR 244/85 – festgestellt hat, daß sich die Rechtslage durch Einfügung des § 611a in das BGB verändert habe. Nach § 611a BGB dürfe der Arbeitgeber einen Arbeitnehmer insbesondere bei der Begründung des Arbeitsverhältnisses nicht wegen seines Geschlechts benachteiligen. Da sich die Frage nach dem Bestehen einer Schwangerschaft von vornherein nur an weibliche Bewerber richte und mit ihr die Einstellung einer schwangeren Arbeitnehmerin verhindert werden solle, werde die schwangere Arbeitnehmerin gegenüber anderen Bewerbern/Bewerberinnen benachteiligt.

Die Frage nach dem Bestehen einer Schwangerschaft wird von dem Bundesarbeitsgericht allerdings dann für zulässig gehalten, wenn ein bestimmtes Geschlecht unverzichtbare Voraussetzung für die Tätigkeit ist. Da sich die Frage dann an alle weiblichen Arbeitnehmerinnen richte und auch jede von ihnen schwanger sein könnte, bedeute sie keine geschlechtsspezifische Benachteiligung.

Ich habe dem Finanzminister empfohlen, den Runderlaß an die Rechtslage nach § 611a BGB anzupassen. Der Finanzminister will zunächst die erforderliche Änderung in einer gemeinsamen Kommission aller öffentlichen Arbeitgeber, in der auch das Land vertreten ist, erörtern. Das Ergebnis bleibt abzuwarten.

- Einem städtischen Angestellten waren innerhalb eines Jahres zwei **Kuren** von verschiedenen Kostenträgern bewilligt worden. Der Stadtdirektor hat daraufhin

einem der Kostenträger eine Kopie der Kurbewilligung durch den anderen Kostenträger zur Stellungnahme übersandt. Der Betroffene sieht hierin eine unzulässige Offenbarung seiner personenbezogenen Daten.

Aus dem Arbeitsvertrag zwischen dem Angestellten und der Stadt ergibt sich für diesen die Verpflichtung, der Stadt seine Arbeitskraft als die versprochene Leistung zur Verfügung zu stellen und alles zu unterlassen, was dieser Verpflichtung zuwiderläuft. Zugleich kann die Stadt als Arbeitgeber aus dem Arbeitsvertrag das Recht herleiten, die Erfüllung der arbeitsvertraglichen Pflichten des Betroffenen zu überwachen. Hieraus wiederum folgt nach meiner Auffassung die Befugnis der Stadt, den einen Kostenträger unter Hinweis auf die von dem anderen Kostenträger für dasselbe Jahr bewilligte weitere Kur um Stellungnahme zu bitten.

Diesem Vorgehen der Stadt steht § 50 Abs. 1 BAT nicht entgegen. Nach dieser Vorschrift ist dem Angestellten für die Dauer eines von einem Träger der Sozialversicherung verordneten Kur- oder Heilverfahrens ein Sonderurlaub unter Zahlung der Urlaubsvergütung bis zur Höchstdauer von sechs Wochen zu gewähren. Diese zeitliche Begrenzung des Sonderurlaubs gilt zwar nicht für das Urlaubsjahr, sondern für das einzelne Kur- oder Heilverfahren, so daß Sonderurlaub auch für mehrere Kuren innerhalb eines Jahres – deren Erforderlichkeit vorausgesetzt – zu gewähren ist. Die Bewilligung von zwei Kuraufenthalten durch verschiedene Kostenträger innerhalb eines Jahres ist jedoch, wovon die Stadt ausgegangen ist, ungewöhnlich. Deshalb bestehen keine durchgreifenden datenschutzrechtlichen Bedenken dagegen, daß die Stadt einem der Kostenträger mit der Bitte um Stellungnahme die Tatsache der Bewilligung einer weiteren Kur mitgeteilt hat. Diese Mitteilung stellt auch keine unverhältnismäßige Belastung dar.

- Ein Bediensteter hat sich gegen die bei seiner Behörde übliche Frage im Urlaubsantrag nach **Urlaubsanschrift** und Telefonnummer gewandt. Er rügte insbesondere, daß der Urlaubsantrag außer vom Dienststellenleiter und dem Personalsachbearbeiter noch von weiteren Mitarbeitern gelesen würde und er zwangsläufig sein Urlaubsziel preisgeben müsse.

Das Verlangen eines öffentlichen Arbeitgebers, die Urlaubsanschrift und die Telefonnummer anzugeben, greift in das Grundrecht des Betroffenen auf Datenschutz wie auch in sein Recht auf informationelle Selbstbestimmung ein. Die hierfür erforderliche gesetzliche Grundlage ist bei Beamten § 9 Abs. 1 Satz 1 der Verordnung über den Erholungsurlaub der Beamten und Richter im Lande Nordrhein-Westfalen. Danach kann Erholungsurlaub ausnahmsweise widerrufen werden, wenn bei Abwesenheit des Beamten die ordnungsgemäße Erledigung der Dienstgeschäfte nicht gewährleistet wäre. Ein solcher Widerruf setzt voraus, daß der Beamte an seinem Urlaubsort erreichbar ist. Damit kann die Kenntnis der Urlaubsanschrift und der Telefonnummer jedenfalls in den Fällen erforderlich sein, in denen damit zu rechnen ist oder die konkrete Möglichkeit besteht, daß die Erledigung eines unaufschiebbaren Dienstgeschäftes die Rückkehr des Beamten aus dem Urlaub verlangt.

Bei Angestellten hat das Bundesarbeitsgericht eine Rückberufung aus dem Urlaub ebenfalls zugelassen, diese aber auf ganz besondere Ausnahmefälle beschränkt. Voraussetzung sei, daß aus wichtigen dienstlichen Gründen gerade dieser Angestellte benötigt werde und dem Angestellten der Abbruch des Urlaubs zugemutet werden könne. Soweit danach eine Rückberufung aus dem Urlaub zulässig ist und sich die Notwendigkeit eines Rückrufs des Angestellten aus wichtigem dienstlichen Grund abzeichnet, kann auch hier die Angabe der Urlaubsanschrift und der Telefonnummer erforderlich sein.

Allerdings muß sowohl bei Beamten als auch bei Angestellten nach dem verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz die Belastung des Betrof-

fenen, die mit der Bekanntgabe der Urlaubsanschrift an die mit der Bearbeitung des Urlaubsgesuches befaßten Bediensteten verbunden ist, in einem angemessenen Verhältnis zu dem zu erreichenden Zweck stehen; unter mehreren für die Erreichung des Zwecks geeigneten Mitteln ist dasjenige zu wählen, das den Betroffenen am wenigsten belastet. Danach kann es in den Fällen, in denen der Betroffene im Urlaub erreichbar sein muß, ausreichen, wenn er dem Vorgesetzten oder seinem Vertreter eine Telefonnummer angibt, unter der er über eine Person seines Vertrauens (Angehöriger oder Nachbar) die Aufforderung erhalten kann, bei seiner Dienststelle zurückzurufen. Dann wäre das Verlangen, die Urlaubsanschrift und die Telefonnummer anzugeben, unverhältnismäßig und damit unzulässig. Das generelle Verlangen der Urlaubsanschrift ohne Prüfung der Erforderlichkeit wäre auf jeden Fall unzulässig.

b) Datenspeicherung

Der Vorsitzende eines Polizeipersonalrats bat um Prüfung, ob das Führen einer **Personalkartei** bei dem Leiter der Schutzpolizei und dem Leiter der Kriminalpolizei einer Kreispolizeibehörde, insbesondere das Anbringen von Lichtbildern auf Personalkarten zulässig ist.

Gesetzliche Grundlage für die Speicherung personenbezogener Daten von Polizeivollzugsbeamten in Dateien beim Leiter der Schutzpolizei und beim Leiter der Kriminalpolizei ist § 10 Abs. 1 DSG NW in Verbindung mit den beamtenrechtlichen Vorschriften. Nach § 10 Abs. 1 DSG NW ist das Speichern zulässig, wenn es zur rechtmäßigen Erfüllung der Aufgaben des Leiters der Schutzpolizei und des Leiters der Kriminalpolizei erforderlich ist. Dies ist nach den beamtenrechtlichen Vorschriften zu beurteilen. Aus § 58 Satz 2 LBG ergibt sich, daß ein Vorgesetzter einem Beamten für seine Tätigkeit Anordnungen erteilen kann. Hierzu gehört auch, daß sich der Leiter der Schutzpolizei und der Leiter der Kriminalpolizei vor einem Einsatz Kenntnis über besondere Fähigkeiten der Polizeivollzugsbeamten verschaffen können.

Demnach sind Personalkarteien bei Dienststellen nicht schlechthin unzulässig; ihr Inhalt muß sich jedoch auf die den Erfordernissen der Dienststelle entsprechenden Daten beschränken. Insbesondere dürften Angaben wie letzte Fachprüfung, letzte Beurteilung, vorherige Behörde, usw. für die Zweckbestimmung dieser Kartei nicht erforderlich sein. Erhebliche Bedenken bestehen gegen die Verwendung der Lichtbilder zur Identifizierung von Polizeivollzugsbeamten durch Beschwerdeführer, da für eine derartige Weitergabe personenbezogener Daten eine gesetzliche Grundlage nicht vorhanden ist.

Ich halte deshalb das Festhalten personenbezogener Daten von Polizeivollzugsbeamten auf Karteikarten beim Leiter der Schutzpolizei und beim Leiter der Kriminalpolizei in diesem Umfang nach dem derzeitigen Erkenntnisstand datenschutzrechtlich nicht für zulässig und habe die Eingabe zum Anlaß genommen, gegenüber dem Innenminister erneut auf die Einschränkung des Umfangs der Daten auf das für den Einsatz dieses polizeilichen Führungsmittels unabdingbar Notwendige hinzuwirken.

Der Innenminister hat daraufhin den Polizeibehörden und Polizeieinrichtungen mitgeteilt, daß sich aus dem jeweiligen Zweck einer solchen Personalkartei zugleich auch der höchstzulässige Umfang der personenbezogenen Daten ergebe, die aufgenommen werden dürften. Angaben wie vorherige Behörde, Zeitpunkt und Ergebnis der Fachprüfung, letzte Beurteilung usw. seien wegen der Zweckbestimmung dieser Karteien nicht zulässig. Ein Lichtbild dürfe auf den Karteikarten nicht verwendet werden. Werde ein Polizeibeamter versetzt oder scheidet er aus dem Dienst aus, sei die über ihn geführte Karteikarte unverzüglich zu vernichten. Der Innenminister hat angeordnet, daß alle Karteien oder Karteikarten mit personenbezogenen Daten von Polizeivollzugsbeamten, die bei Dienststellen im Bereich der Leiter der Schutzpolizei und der Kriminalpolizei einer Kreis-

polizeibehörde geführt werden und den vorgenannten Kriterien nicht entsprechen, bis spätestens 31. März 1987 zu vernichten sind.

c) Gleitzeit

Zu den datenschutzrechtlichen Erfordernissen der Datenerhebung und -speicherung durch eine **Zeiterfassungsanlage** zur Kontrolle der Einhaltung der Arbeitszeit habe ich in meinem fünften Tätigkeitsbericht (C.13.d) Stellung genommen. Danach hat die speichernde Stelle bei der Verarbeitung von personenbezogenen Daten die technischen und organisatorischen Maßnahmen zu treffen, die erforderlich sind, um eine unzulässige Verarbeitung, Nutzung oder Kenntnisnahme der Daten zu verhindern.

Ich habe dem Innenminister vorgeschlagen, dies auch in der Neunten Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Arbeitszeit der Beamten im Lande Nordrhein-Westfalen zum Ausdruck zu bringen. Außerdem sollte die Löschung der mit Hilfe des Zeiterfassungsgerätes ermittelten personenbezogenen Daten nach spätestens 12 Monaten durch eine Verpflichtung zur Sperrung nach Auswertung der Daten ergänzt werden. Der Innenminister ist meinen Vorschlägen gefolgt. Ich begrüße, daß in der endgültigen Fassung dieser Verordnung die Frist für die Löschung der Daten auf 6 Monate herabgesetzt wurde.

d) Beihilfen

Eine Behörde stellte auf Grund bestimmter Angaben in einem Beihilfeantrag einer Mitarbeiterin fest, daß deren Sanatoriumsaufenthalte stets zeitgleich mit den Sanatoriumsaufenthalten ihres bei einem anderen öffentlichen Arbeitgeber beschäftigten Ehemannes stattfanden. Die Behörde nahm diesen Umstand zum Anlaß, die Arbeitsunfähigkeit der Mitarbeiterin für die Dauer des Sanatoriumsaufenthalts zu überprüfen.

Sofern bei dem Arbeitgeber trotz einer vorgelegten Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung Zweifel an der Arbeitsunfähigkeit der Betroffenen entstanden waren, war der Arbeitgeber berechtigt, zur Aufklärung des Sachverhalts weitere Ermittlungen durchzuführen. Hierzu hätte er eine amtsärztliche Untersuchung verlangen können. Eine Verwendung von Beihilfedaten für diesen Zweck war jedoch nicht zulässig, da eine solche **Zweckentfremdung** in das Recht des Betroffenen auf informationelle Selbstbestimmung eingreift und eine hierfür erforderliche gesetzliche Grundlage nicht ersichtlich ist. Der Arbeitgeber durfte daher die Angaben in den Unterlagen zu dem Beihilfeantrag der Betroffenen nicht zum Anlaß einer Überprüfung ihrer Arbeitsunfähigkeit nehmen.

e) Telefongespräche

- Mit Runderlaß vom 22. September 1986 (MBI. NW. S. 1538) hat der Finanzminister die **Dienstanschlußvorschriften** geändert. Danach darf bei privaten Gesprächen die Telefonnummer des Angerufenen nur noch unter Weglassung der beiden letzten Ziffern gespeichert werden. Damit wurde meinen Vorschlägen zur Änderung der Dienstanschlußvorschriften für die automatische Gesprächsdatenerfassung Rechnung getragen.

Bei manueller Erfassung muß jedoch nach wie vor die vollständige Rufnummer aufgezeichnet werden. Für die Zuordnung der privaten Gespräche zu dem gesprächsführenden Bediensteten ist in diesen Fällen jedoch weder die Rufnummer noch der Ort des anderen Gesprächsteilnehmers notwendig; bei Ferngesprächen muß sich der Anrufer gegenüber der Telefonvermittlung identifizieren, und bei Orts- und Nahbereichsgesprächen zeichnet jeder Bedienstete die von ihm geführten Gespräche selbst auf. Da die Aufzeichnung dieser Daten für die Abrechnung nicht erforderlich ist und auch keine Einwilligung des anderen Gesprächsteilnehmers vorliegt, verstößt das Festhalten der

Rufnummer durch die öffentliche Stelle (oder auf deren Veranlassung durch den Bediensteten) gegen das Selbstbestimmungsrecht des Angerufenen sowie gegen das Fernmeldegeheimnis.

- Mehrere Eingaben und das Beratungersuchen eines Oberstadtdirektors betrafen die Gesprächsdatenerfassung in **sensiblen Bereichen**. So hatte ein Mitarbeiter eines Landeskrankenhauses dagegen Bedenken, daß in einem psychiatrischen Krankenhaus bei dienstlich geführten Gesprächen die Rufnummer des angewählten Fernsprechteilnehmers erfaßt wird. In einem anderen Fall wird bei Telefongesprächen von Psychologen der Studienberatung einer Universität mit ihren Klienten deren volle Rufnummer gespeichert und ausgedruckt. Ebenso werden bei einer Stadt dienstliche Telefongespräche auch im Sozialamt, Jugendamt, Gesundheitsamt und in den Krankenhäusern mit der vollständigen Zielrufnummer erfaßt.

Ich halte an meiner Auffassung, daß die Speicherung der Zielrufnummer bei Dienstgesprächen zulässig ist, im Grundsatz fest. Es muß davon ausgegangen werden, daß diese Speicherung zur rechtmäßigen Erfüllung der Aufgaben der speichernden Stelle erforderlich ist (§ 10 Abs. 1 DSGVO). Das gleiche gilt für die Weitergabe der ausgedruckten Zielrufnummer über die Vorgesetzten an die Bediensteten zu Kontrollzwecken (§ 8 Satz 1 in Verbindung mit § 11 Abs. 1 Satz 1 DSGVO). Der Dienstherr hat bei dem Betrieb der Fernsprechnebstellenanlage die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten (§ 62 Abs. 2 der Gemeindeordnung). Hierzu ist es erforderlich, daß das Führen von Dienstgesprächen überwacht wird. Die vollständige Erfassung der Zielrufnummer läßt eine Kontrolle darüber zu, ob und wie der Bedienstete das Telefon nutzt und ob er diesbezügliche Dienstanweisungen beachtet und Verpflichtungen einhält. Jeder Bedienstete ist seinem Dienstherrn oder öffentlichen Arbeitgeber zur Rechenschaft über die Führung seiner Dienstgeschäfte verpflichtet. Hierzu gehört auch die Auskunft über dienstlich geführte Telefongespräche. Das Fernmeldegeheimnis (Artikel 10 Abs. 1 des Grundgesetzes) steht dem nicht entgegen, weil der Schutz der Vertraulichkeit im dienstlichen Fernsprechverkehr von seinem Schutzzweck nicht erfaßt wird. Das Bundesarbeitsgericht sieht in seinem Beschluß vom 27. Mai 1986 (NJW 1987, 674) in dem Erfassen der Zielrufnummer durch den Arbeitgeber des Bediensteten bei Dienstgesprächen ebenfalls keine Verletzung des Fernmeldegeheimnisses. Auch im übrigen gibt dieser Beschluß keine Veranlassung, die von mir bisher vertretene Auffassung zu ändern.

Etwas anderes muß allerdings dann gelten, wenn der Bedienstete besondere Geheimhaltungspflichten (Sozialgeheimnis sowie Berufsgeheimnisse) zu beachten hat. In diesen Fällen besteht eine Verpflichtung zur Geheimhaltung nicht nur des Inhalts eines Gespräches, sondern auch der Tatsache, daß ein Gespräch stattgefunden hat. Wie im Krankenhaus und im Gesundheitsamt die Schweigepflicht der Ärzte und anderen Angehörigen von Heilberufen zur Wahrung des Patientengeheimnisses (§ 203 Abs. 1 Nr. 1 StGB) gilt, so unterliegen – auch im Bereich der Studienberatung, soweit sie eine psychologische Beratung umfaßt (§ 82 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes über die wissenschaftlichen Hochschulen) – die dort beschäftigten Berufspsychologen, Sozialarbeiter und Sozialpädagogen der Schweigepflicht zur Wahrung des Klientengeheimnisses (§ 203 Abs. 1 Nr. 2 und 5 StGB); das gleiche gilt für die berufsmäßig tätigen Gehilfen dieser Personen (§ 203 Abs. 3 Satz 1 StGB). Daneben haben sämtliche Mitarbeiter des Sozialamtes und des Jugendamtes das Sozialgeheimnis (§ 35 Abs. 1 SGB I) zu wahren. Derartige Geheimhaltungspflichten müssen auch gegenüber dem Dienstherrn oder Arbeitgeber beachtet werden. Hiergegen würde verstoßen, wenn bei allen Dienstgesprächen mit (auch ehemaligen) Patienten, Klienten und sonstigen Betroffenen die volle Zielrufnummer erfaßt wird. Eine ausreichende Anonymisierung durch Weglassen der beiden letzten Ziffern würde den datenschutzrechtlichen Bedenken Rechnung tragen.

Ich habe den genannten Stellen empfohlen, bei dienstlichen Telefongesprächen in den sensiblen Bereichen die Rufnummer nur unter Weglassung der beiden letzten Ziffern zu speichern.

Inzwischen sehe ich mich durch die Rechtsprechung in meiner Auffassung bestätigt. Das Bundesarbeitsgericht hat durch Urteil vom 13. Januar 1987 – 1 AZR 267/85 entschieden, daß eine Kontrolle der Dienstgespräche eines in der Beratungsstelle eines Kreises beschäftigten Psychologen, die über die Zielrufnummer zum Bekanntwerden der Beratung des Klienten führen kann, unzulässig ist.

- Ein Oberstadtdirektor bat um Prüfung, ob es für die Zulässigkeit der Speicherung von Dienstgesprächen von Bedeutung sei, wenn eine **Kontrolle** kaum stattfinde.

Grundsätzlich kommt es für die Erforderlichkeit der Datenerfassung nicht darauf an, inwieweit der einzelne Vorgesetzte die Kontrolle tatsächlich durchführt. Wenn allerdings kaum ein Vorgesetzter die ihm vorgelegten Ausdrucke kontrolliert, könnte Zweifelhaft sein, ob die Erfassung der Zielrufnummer mit dem bei der Speicherung personenbezogener Daten zu beachtenden verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vereinbar ist.

Dies gilt erst recht, wenn die Zielrufnummern auch bei Orts- und Nahbereichsgesprächen erfaßt werden. Bei der großen Zahl dieser Gespräche und den geringen Kosten des einzelnen Gesprächs erscheint die Kontrolle der Notwendigkeit eines einzelnen Gesprächs unverhältnismäßig. Um einem Mißbrauch des Telefons für Privatgespräche auf Kosten der Gemeinde entgegenzuwirken, dürfte bei Orts- und Nahbereichsgesprächen die Speicherung der Zielrufnummer unter Weglassung der beiden letzten Ziffern ausreichen.

f) Lehrerdaten

- Im Berichtsjahr fand ein Kontrollbesuch beim Kultusminister statt, der insbesondere den zentralen Dateien mit personenbezogenen Lehrerdaten galt. Diese Prüfung hat folgendes ergeben:

Der Kultusminister führt mittels ADV eine **Stellendatei**, in der über jeden der etwa 180 000 Lehrer, für die im Haushaltsplan des Landes Stellen veranschlagt sind, 55 Einzeldaten gespeichert sind. In der Datei sind persönliche Daten, Daten zur Ausbildung und Daten zum Beschäftigungsverhältnis, insbesondere auch Daten zum Stellenkonto, auf dem der Bedienstete geführt wird, und zum Stellenanteil enthalten. Als persönliche Daten werden unter anderem der Familienname, Bestandteile des Familiennamens, Vorname, Geburtsname sowie Datum der letzten Änderung zu diesen Daten gespeichert. Als Aufgaben, zu deren Erfüllung die Kenntnis dieser Daten erforderlich ist, sind in der Anmeldung zum Dateienregister angegeben: 1. Stellenbewirtschaftung, 2. Maschinelle Vorbereitung von Verfügungen und Hilfslisten, 3. Gewinnung von Planungsdaten, 4. Allgemeine Schulaufsicht.

Die Speicherung der Daten bedarf als Eingriff in das Grundrecht der Betroffenen auf Datenschutz nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung und in ihr Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung nach Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 des Grundgesetzes einer gesetzlichen Grundlage. Nach § 10 Abs. 1 DSGVO ist das Speichern personenbezogener Daten in einer Datei zulässig, wenn es zur rechtmäßigen Erfüllung der in der Zuständigkeit der speichernden Stelle liegenden Aufgabe erforderlich ist. Dabei ist an die Erforderlichkeit ein strenger Maßstab anzulegen; danach muß die Kenntnis der einzelnen Daten zur Aufgabenerfüllung nicht nur dienlich oder nützlich, sondern notwendig sein.

Die Stellendatei ist in erster Linie ein vom Kultusminister eingeführtes Organisationssystem zur Bewirtschaftung und Kontrolle des Stellensolls und der Stellenbesetzung. Nach § 49 der Landeshaushaltsordnung darf ein Amt nur zusammen mit der Einweisung in eine besetzbare Planstelle verliehen werden. Nach den hierzu erlassenen Verwaltungsvorschriften führen die Minister und die nachgeordneten Dienststellen, denen Planstellen zur Bewirtschaftung zugewiesen sind, Nachweisungen zur Stellenüberwachung, und zwar getrennt nach einzelnen Dienststellen. Der Kultusminister weist die Stellen der Lehrer jährlich durch Erlaß den Regierungspräsidenten zur Bewirtschaftung zu.

Es steht außer Frage, daß – auch mit Rücksicht auf die gerade im Schulbereich durch § 78b des Landesbeamtengesetzes eröffnete Möglichkeit der Teilzeitbeschäftigung – eine exakte und schnell verfügbare Übersicht über die besetzten und besetzbaren Stellen als Grundlage für Personalplanungen erforderlich ist. Dies zu gewährleisten, ist jedoch in erster Linie Aufgabe der Behörde, der die Stellen zur Bewirtschaftung zugewiesen sind, also der Regierungspräsidenten. Soweit darüber hinaus der Kultusminister in Wahrnehmung seiner Gesamtverantwortung für die Leitung seines Geschäftsbereichs nach § 5 Abs. 1 Satz 3 des Landesorganisationsgesetzes (LOG) die Führung einer Nachweisung zur Stellenüberwachung auf Landesebene für notwendig erachtet, ist hierfür nach meiner Auffassung die Kenntnis der **Namen der Betroffenen** nicht erforderlich. Auch zur Erfüllung von Rechenschafts- und Berichtspflichten im Hinblick auf die Planstellensituation etwa gegenüber Landtag und Landesrechnungshof ist die Kenntnis der Namensdaten der einzelnen Planstelleninhaber nicht erforderlich.

Durch die Verordnung über beamtenrechtliche Zuständigkeiten im Geschäftsbereich des Kultusministers hat dieser die Ausübung der Befugnis zur Ernennung, Entlassung und Versetzung in den Ruhestand bis einschließlich der Besoldungsgruppe A 15 auf die Regierungspräsidenten (§ 2 Abs. 3) sowie die Eigenschaft als Dienstvorgesetzter und damit die Zuständigkeit für die sonstigen beamtenrechtlichen Entscheidungen auf die Regierungspräsidenten und die Schulämter übertragen (§ 1 Abs. 4). Für die Durchführung einzelner Personalmaßnahmen, für welche die Kenntnis der Namensdaten erforderlich wäre, ist daher keine Zuständigkeit des Kultusministers gegeben. Soweit zur Durchführung einzelner Personalmaßnahmen im Interesse einer landesweit gleichmäßigen Deckung des Unterrichtsbedarfs wie auch der Anwendung gleicher Maßstäbe den zuständigen Stellen sachgemäße Vorgaben gemacht werden müssen (etwa für Versetzungen), können diese aus den übrigen Daten der Stellendatei in Verbindung mit der vom Kultusminister geführten Datei der Versetzungsbewerber und Rückkehrer aus einer Beurlaubung gewonnen werden.

Für die Gewinnung von Planungsdaten sind die Namen der Betroffenen ebenfalls nicht erforderlich. Hierfür reichen (teil-)anonymisierte Einzeldatensätze ohne Namensdaten aus.

Soweit der Kultusminister für die Ausübung der allgemeinen Schulaufsicht in Einzelfällen Daten eines mit Namen bezeichneten Lehrers braucht, kann er sich diese Daten von dem zuständigen Regierungspräsidenten übermitteln lassen (§ 11 Abs. 1 Satz 1 DSGVO). Anforderung und Übermittlung können gegebenenfalls in automatisierten Verfahren im Wege der Datenfernübertragung erfolgen. Die Notwendigkeit der Kenntnis in Einzelfällen kann jedenfalls die Speicherung der Namensdaten aller Lehrer durch den Kultusminister nicht rechtfertigen.

Da somit die Kenntnis der Namen aller Lehrer zur Erfüllung der in der Zuständigkeit des Kultusministers liegenden Aufgaben nicht erforderlich ist, ist die Speicherung dieser Angaben in der Stellendatei des Kultusministers nach meiner Auffassung nicht zulässig. Dagegen können die Namen in einer Stellendatei des jeweils zuständigen Regierungspräsidenten gespeichert werden.

Eine Löschung der Namensdaten in der beim Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik (LDS) geführten Datei (im physikalischen Sinne) ist in diesem Fall nicht erforderlich. Es würde genügen, durch technische Maßnahmen auszuschließen, daß der Kultusminister auf die Namensdaten ohne Zustimmung des zuständigen Regierungspräsidenten zugreifen kann. Dies könnte durch die Aufnahme einer entsprechenden Maske in das Programm geschehen.

Ich habe daher empfohlen, in der Stellendatei des Kultusministers von der Speicherung des Familiennamens, der Bestandteile des Familiennamens, der Vornamen, des Geburtsnamens, der Bestandteile des Geburtsnamens sowie des Datums der letzten Änderung dieser Angaben abzusehen und, soweit künftig Stellenplandateien mit den genannten Namensdaten durch die Regierungspräsidenten geführt werden, den automatisierten Abruf dieser Daten durch den Kultusminister durch technische Maßnahmen auszuschließen.

Soweit künftig Stellendateien von den Regierungspräsidenten zur rechtmäßigen Erfüllung der in ihrer Zuständigkeit liegenden Aufgaben (Personalmaßnahmen und Stellenbewirtschaftung) geführt werden, dürfen in einer solchen Datei nur Daten über Lehrkräfte im Zuständigkeitsbereich des jeweiligen Regierungspräsidenten gespeichert werden (§ 10 Abs. 1 DSGVO). Der Zugriff durch einen anderen Regierungspräsidenten ohne Zustimmung des zuständigen Regierungspräsidenten muß ebenfalls durch technische Maßnahmen ausgeschlossen werden.

Hinsichtlich des Zugriffs durch einen anderen Regierungspräsidenten ist der Kultusminister meiner Empfehlung gefolgt. Vom Frühjahr 1987 an ist für die Regierungspräsidenten der Zugriff nur noch auf die Lehrerdaten ihres Bereichs möglich. Darüber hinaus sind weitere Zugriffsbeschränkungen vorgesehen, nach denen jeder Personalsachbearbeiter bei den Regierungspräsidenten nur noch auf die Daten der ihm zugeordneten Lehrer zugreifen kann. Dagegen beabsichtigt der Kultusminister nach dem gegenwärtigen Stand der Erörterung nicht, meiner Empfehlung zur Löschung der Namensdaten in der von ihm geführten Stellendatei zu folgen. Er weist hierzu darauf hin, daß der durch den Rückgang der Schülerzahlen bedingte Lehrerüberhang (kw- Stellen) eine verstärkte Haushaltsüberwachungspflicht auf allen Ebenen erfordere. Ohne Namensdaten sei eine Rückverfolgung der Einstellungsfälle bei den Schulämtern bzw. den Regierungspräsidenten nicht möglich. Der Kultusminister beabsichtigt daher, im Rahmen der schulgeseztlichen Neuregelung eine Ermächtigungsnorm zum Erlaß einer Rechtsverordnung und damit eine gesetzliche Grundlage für die Erfassung der vollständigen Personaldaten in der Stellendatei zu schaffen.

Ich habe jedoch Zweifel, ob eine derartige Speicherung von Daten „auf Vorrat“ mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vereinbar ist. Auf jeden Fall wird für eine derartige landesweite Datenbank der Gesetzgeber die Verantwortung übernehmen müssen. Eine Speicherung auf der Grundlage der Generalklausel des § 10 Abs. 1 DSGVO ist nach meiner Auffassung nicht möglich.

- Der Kultusminister führt mittels ADV eine **Datei der Amtlichen Schuldaten**. Sie enthält für etwa 180 000 Lehrer an öffentlichen Schulen neben den persönlichen Daten, dem Lehramt und der Lehrbefähigung insbesondere Einzelangaben zu den erteilten Unterrichtsstunden.

Die Speicherung der in der Datei der Amtlichen Schuldaten enthaltenen Daten durch den Kultusminister ist nach § 10 Abs. 1 DSGVO nur zulässig, wenn die Kenntnis der Daten für die rechtmäßige Erfüllung von Aufgaben des Kultusministers erforderlich ist. Als solche Aufgaben hat der Kultusminister in der Anmeldung zum Dateienregister angegeben: 1. Gewinnung von Planungsdaten, 2. Ermittlung des fächerspezifischen Unterrichtsbedarfs, 3. Lehrerrzuweisung, 4. Allgemeine Schulaufsicht.

Für die Gewinnung von Planungsdaten und die Ermittlung eines fächerspezifischen Unterrichtsbedarfs bedarf es der Kenntnis der **Namen der Betroffenen** nicht. Auch für landesweite Vorgaben für die Lehrerzuweisung, etwa bei Einstellungen oder Versetzungen, sind die in der Datei der Amtlichen Schuldaten gespeicherten Namensdaten nicht erforderlich.

Nach der in § 15 Abs. 1 des Schulverwaltungsgesetzes (SchVG) für die Schulaufsicht getroffene Zuständigkeitsverteilung ist oberste Schulaufsichtsbehörde der Kultusminister; er nimmt für das Land die Schulaufsicht über das gesamte Schulwesen wahr; er entscheidet über Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung und sichert die landeseinheitlichen Grundlagen für die pädagogische und organisatorische Arbeit der Schulen und für ein leistungsfähiges Schulwesen. Die Schulaufsicht über die Schulen wird nach § 15 Abs. 2 und 3 SchVG von dem Regierungspräsidenten und vom Schulamt wahrgenommen. Nach dieser gesetzlichen Regelung muß in Verbindung mit § 5 Abs. 1 Satz 2 und 3 LOG davon ausgegangen werden, daß der Kultusminister für schulaufsichtliche Maßnahmen, die sich auf einzelne bestimmte Personen beziehen, grundsätzlich nicht zuständig ist. Die Kenntnis personenbezogener Daten ist daher insoweit für die Wahrnehmung der ihm nach § 15 Abs. 1 SchVG obliegenden Schulaufsicht nicht erforderlich. Auch soweit Einzelfälle aus dem Gebiet der Schulaufsicht an den Kultusminister herangetragen werden und wegen der Bedeutung der Angelegenheit von ihm entschieden werden sollen, rechtfertigt dies nicht die Speicherung sämtlicher in der Datei der Amtlichen Schuldaten enthaltenen Daten mit Namen bezeichneter Lehrer in einer Datei des Kultusministers. Eine solche „Vorratsdatenspeicherung“ wäre auch nicht mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vereinbar. Vielmehr erscheint es in den genannten Fällen als angemessen, daß sich der Kultusminister von den zuständigen Schulaufsichtsbehörden zum Einzelfall berichten läßt und danach die erforderlichen Maßnahmen veranlaßt.

Soweit in der Datei personenbezogene Daten mit Namen bezeichneter Personen enthalten sind, kann speichernde Stelle dafür nicht der Kultusminister sein. Sofern künftig die in der Datei der Amtlichen Schuldaten enthaltenen personenbezogenen Daten bei anderen Stellen des Landes zur rechtmäßigen Erfüllung der in deren Zuständigkeit liegenden Aufgaben gespeichert werden, ist bei Übermittlungen aus einer solchen Datei an den Kultusminister sicherzustellen, daß diese gemäß § 11 Abs. 1 Satz 1 DSGVO nur erfolgen, soweit sie zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung des Kultusministers erforderlich sind. Bei Auswertungen mit personenbezogenen Einzeldaten – wie etwa die jetzigen Auswertungen „Lehrerliste“ und „Klassenblatt“ – dürfte diese Voraussetzung nicht vorliegen.

Ich habe daher empfohlen, die Verarbeitung der Amtlichen Schuldaten neu zu regeln und insbesondere von der Speicherung des Familiennamens, des Vornamens und der Abkürzung des Lehrernamens in einer Datei des Kultusministers abzusehen. Nach dem gegenwärtigen Stand der Erörterung beabsichtigt der Kultusminister nicht, dieser Empfehlung zu folgen. Wenn an der Speicherung der Namensdaten in der Datei des Kultusministers festgehalten werden soll, muß auch hier eine bereichsspezifische gesetzliche Grundlage geschaffen werden.

- Gegenwärtig werden aus der Datei der Amtlichen Schuldaten, wie aus dem Anwenderhandbuch im einzelnen hervorgeht, im großen Umfang personenbezogene Daten an das LDS für statistische Zwecke übermittelt.

Eine spezielle gesetzliche Grundlage für diesen Eingriff in das Grundrecht der Betroffenen auf Datenschutz sowie in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist nicht ersichtlich. Zwar ist das LDS nach der Verordnung vom 11. Februar 1980 (GV. NW. S. 99) zuständige Behörde für die Durchführung von Bundesstatistiken. Eine gesetzliche Grundlage für **Schulstatistiken**

besteht jedoch nicht. Jedenfalls seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz 1983 können statistische Erhebungen auch als Sekundärstatistik nur noch als zulässig angesehen werden, wenn sie ausdrücklich durch Gesetz vorgeschrieben sind. Auf § 11 Abs. 1 Satz 1 DSG NW kann die Datenübermittlung an das LDS nach dem Volkszählungsurteil schon deswegen nicht mehr gestützt werden, weil die Aufgabe, zu deren Erfüllung die Übermittlung erfolgt, nicht durch Gesetz normenklar festgelegt ist (vgl. siebter Tätigkeitsbericht, C.18.a und b). Die Übermittlung personenbezogener Daten aus der Datei der Amtlichen Schuldaten an das LDS als Statistikbehörde ist daher wegen des Fehlens einer gesetzlichen Grundlage nicht zulässig.

Soweit an das LDS Daten für statistische Zwecke übermittelt werden, muß eine Anonymisierung dieser Daten erfolgen. Datensätze mit der Angabe von Namen oder Identnummer oder sonstigen Angaben, die eine Identifizierung des Betroffenen ermöglichen, dürfen nicht übermittelt werden.

Ich habe daher empfohlen, die Übermittlung personenbezogener Daten von Lehrern an das LDS als Statistikbehörde entsprechend neu zu regeln. Der Kultusminister wird dieser Empfehlung folgen.

- Für alle Lehrer mit der Unterrichts- oder Lehrbefähigung im Fach Religion wird gegenwärtig mit der Übersendung der **Auswertung „Religionsunterricht“** aus der Datei der Amtlichen Schuldaten der evangelischen oder der katholischen Kirche für alle Lehrer der entsprechenden Konfession eine vollständige Übersicht des durch den einzelnen Lehrer erteilten Unterrichts, aufgegliedert nach Fächern und Wochenstunden übermittelt. Eine gesetzliche Grundlage dafür besteht nach meiner Auffassung nicht. Die Übermittlung der vollständigen Daten zum Unterrichtseinsatz dieser Lehrkräfte kann insbesondere nicht auf Artikel 14 Abs. 2 und 3 der Landesverfassung oder auf § 33 Abs. 2 bis 4 des Schulordnungsgesetzes gestützt werden. Auf Grund dieser Rechtsvorschriften kann allenfalls die Angabe, wieviel Stunden im Fach Religion der betreffenden Konfession eine bestimmte Lehrkraft in einem bestimmten Zeitraum erteilt, als zulässig angesehen werden.

Ich habe empfohlen, die Übermittlung personenbezogener Daten zum Unterrichtseinsatz der einzelnen Lehrkräfte an die Kirchen in Zukunft auf diese Daten zu beschränken. Der Kultusminister beabsichtigt, dieser Empfehlung zu folgen. Insbesondere der Beauftragte der Evangelischen Kirche hat jedoch gegen eine Änderung des früher praktizierten Verfahrens Einwendungen erhoben, deren Prüfung zur Zeit noch nicht abgeschlossen ist.

- Für Lehramtsanwärter, die sich nach der Ersten Staatsprüfung um die Aufnahme in einem Studienseminar bewerben, führt der Kultusminister eine **Seminareinweisungsdatei**. Sie dient der Sicherstellung der Anwendung gleicher Auswahlmaßstäbe für die Zuweisung zu den Seminaren und, weil sich daraus persönliche Bindungen zur jeweiligen Region ergeben, langfristig auch der Sicherstellung bezirksübergreifender Erfordernisse für die Unterrichtsbedarfsdeckung.

Die in dieser Datei gespeicherten Daten werden von den Betroffenen mit dem Erhebungsbogen LID 102 erhoben. Nach dem Hinweis in der Ausfüllungsanleitung zu diesem Bogen werden die Angaben, soweit sie nicht freiwillig sind, nach den §§ 3 bis 10 des Lehrerausbildungsgesetzes in Verbindung mit den Vorschriften der Ordnung des Vorbereitungsdienstes und der Zweiten Staatsprüfung für Lehramter an den Schulen (OVP) erhoben.

Mir erscheint jedoch fraglich, ob die Erhebung der Daten über Schwerbehinderung, Konfession und Wehr-/ Zivildienst auf Grund dieser Rechtsvorschriften zulässig ist. Auf § 3 Abs. 2 Nr. 1 OVP, wonach dem Einstellungsantrag ein Lebenslauf beizufügen ist, könnte die Erhebung nur dann gestützt werden, wenn die Kenntnis dieser Daten bei Anlegung eines strengen Maßstabes für

die Durchführung des Einstellungsverfahrens oder für den Vorbereitungsdienst selbst erforderlich wäre. Eine mögliche Beteiligung des Vertrauensmannes der Schwerbehinderten nach § 22 Abs. 2 des Schwerbehindertengesetzes im Einstellungs- und Zuweisungsverfahren, auf die während des Kontrollbesuchs hingewiesen wurde, kann nach meiner Auffassung eine Verpflichtung zur Offenlegung einer bestehenden Schwerbehinderung nicht begründen. Bei einer Bewerbung um Einstellung in einen Vorbereitungsdienst in das Beamtenverhältnis auf Widerruf dürfte eine Verpflichtung zur Offenbarung einer Schwerbehinderung auch nicht aus Vorschriften des Landesbeamtengesetzes herzuleiten sein.

Ich habe empfohlen, die Erforderlichkeit der Erhebung der Daten zur Schwerbehinderung, zur Konfession und zum Wehr-/Zivildienst zu überprüfen und bei Daten, bei denen die Erforderlichkeit nicht bejaht werden kann, deren Erhebung für die Durchführung des Einstellungs- und Zuweisungsverfahrens jedoch nützlich erscheint, gemäß § 10 Abs. 2 Satz 1 DSG NW auf die Freiwilligkeit der jeweiligen Angaben hinzuweisen.

Der Kultusminister führt ferner eine **Datei der Versetzungsbewerber und Rückkehrer aus einer Beurlaubung**. Sie dient ebenfalls der landeseinheitlichen Deckung des Unterrichtsbedarfs wie auch der Sicherstellung der Anwendung gleicher Entscheidungsmaßstäbe für die vorliegenden Anträge.

Die in dieser Datei gespeicherten Daten wurden mittels des Erhebungsbogens LID 112 A/1986 (für Lehrkräfte, die zum Schuljahr 1985/86 befristet auf drei Jahre eingestellt worden sind, mittels des Erhebungsbogens LID 112 B/1986) erhoben. Im Gegensatz zu dem Vordruck LID 102 enthalten die Vordrucke LID 112 A/1986 und 112 B/1986 nicht den nach § 10 Abs. 2 Satz 1 DSG NW erforderlichen Hinweis, ob und gegebenenfalls welche Daten auf Grund welcher Rechtsvorschrift und ob und gegebenenfalls welche Daten auf freiwilliger Grundlage erhoben werden. Dabei ist die Offenbarung einer Schwerbehinderung – jedenfalls auf einem derartigen Bogen und in einem derartigen Verfahren – das die Kenntnisnahme durch alle auf der Rückseite des Bogens aufgeführten Stellen zur Folge hat – nach meiner Auffassung nur auf freiwilliger Grundlage möglich.

Ich habe empfohlen, einen solchen Hinweis künftig vorzusehen.

Der Kultusminister hat zu meinen Empfehlungen zu diesen Dateien mitgeteilt, daß auch nach seiner Auffassung auf die Angaben zum Wehr-/Zivildienst in der Seminareinweisungsdatei verzichtet werden kann. Für Lehrer, bei denen eine Ausbildung bzw. die Einstellung an einer Konfessionsschule (Grund- oder Hauptschule) in Betracht komme, könne auf die Erhebung der Konfessionszugehörigkeit und die Speicherung dieses Datums nicht verzichtet werden. Die Berücksichtigung des Schwerbehindertengesetzes bei der Einstellung sowie die Wahrung der Fürsorgepflicht erlaubten es nicht, die Erhebung der Angaben über eine Schwerbehinderung auf eine freiwillige Grundlage und damit in das Belieben des Betroffenen zu stellen.

- Gegenwärtig werden dem **Schulträger** zahlreiche personenbezogene Daten von Lehrern übermittelt, obwohl nicht er, sondern das Land Dienstherr der Lehrer ist.

So erhält der Schulträger die vollständigen **Erhebungsbogen SCD 021, LID 121, UVD 221 und KLD 321**. Bereits in meinem siebten Tätigkeitsbericht (C.16.a) habe ich darauf hingewiesen, daß die Weitergabe der in diesen Bogen enthaltenen personenbezogenen Daten an den vorgesehenen Empfängerkreis einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung sowie in das Grundrecht der Betroffenen auf Datenschutz darstellt, der einer gesetzlichen Grundlage bedarf.

Eine gesetzliche Grundlage für die Weitergabe der Erhebungsbogen LID 121, UVD 221 und KLD 321 mit allen darin enthaltenen Einzelangaben zur Person und zum Unterrichtseinsatz der einzelnen Lehrkräfte an den Schulträger besteht nach meiner Auffassung nicht. Der Schulträger benötigt diese Daten weder zur Ausübung seiner Rechte nach § 23 SchVG, noch kann die Weitergabe der Daten auf § 2 Abs. 1 SchVG gestützt werden. Nach dieser Vorschrift ist der Schulträger für die Errichtung, Organisations- und Verwaltungsführung der Schulen rechtlich unmittelbar verantwortlich. Hierfür benötigt er jedoch nicht die auf dem Bogen enthaltene Vielzahl von Einzelangaben zum Unterrichtseinsatz der Lehrkräfte. Diese Daten werden vornehmlich für Zwecke der Schulaufsicht erhoben. Die Daten über die Unterrichtsverteilung sind schon vor der Einführung der jetzigen Erhebungsbogen von den Schulen an die schulfachlichen Aufsichtsbeamten gemeldet und von diesen für Zwecke der Schulaufsicht verwendet worden. Die Schulaufsicht liegt jedoch außerhalb der Verantwortlichkeit des Schulträgers nach § 2 Abs. 1 SchVG.

Der Erhebungsbogen SCD 021 enthält zwar in der Regel keine personenbezogenen Daten. In bestimmten Fällen dürfte mit den Angaben im Feld „Anwesenheit hauptamtlicher und hauptberuflicher Lehrer im abgelaufenen Schuljahr“ eine Einzelperson bestimmbar sein. Für diese Fälle stellt sich die Frage nach der gesetzlichen Grundlage für die Weitergabe der in dieser Spalte enthaltenen Angaben (Krankheitsdauer, Mutterschaftsurlaub, Fortbildungsveranstaltungen) an den Schulträger.

Ich habe daher dem Kultusminister empfohlen, den Schulträgern in Zukunft nicht mehr Durchschriften der Erhebungsbogen LID 121, UVD 221 und KLD 321 zuzuleiten und zu prüfen, ob dem Schulträger weiterhin eine Durchschrift des Bogens SCD mit allen darin enthaltenen Angaben zugeleitet werden könne.

Zu diesen Fragen hat die Landesregierung in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage (Drucksache 10/963) mitgeteilt, sie bereite eine gesetzliche Neuregelung vor, die den vom Bundesverfassungsgericht gestellten Anforderungen entspreche. Nach dem verfassungsmäßigen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist jedoch das Sammeln von Daten auf das erforderliche Minimum zu beschränken (BVerfGE 65, 1, 44, 46). Die Weitergabe von Daten einzelner Lehrer durch die Schulen an den Schulträger außerhalb eines Beteiligungsverfahrens nach § 23 SchVG erscheint mir danach nicht zulässig.

- Die Übermittlung personenbezogener Daten von Lehrern an den Schulträger im Rahmen seiner Beteiligung bei der Anstellung, Beförderung und Versetzung gemäß § 23 SchVG, der Umgang mit diesen Daten im Beteiligungsverfahren sowie das Festhalten und Aufbewahren von Lehrerdaten in einer „**Schulträgerakte**“ nach Abschluß des Beteiligungsverfahrens wird zunehmend Gegenstand von Eingaben von Lehrern und Personalräten.

Als gesetzliche Grundlage für die Übermittlung von Lehrerdaten an den Schulträger kommt nur § 23 SchVG in Verbindung mit § 7 Abs. 1 LBG in Betracht. Soweit hiernach der Schulträger bei der Anstellung, Beförderung und Versetzung eines Lehrers zu beteiligen ist, müssen ihm diejenigen Daten des Lehrers zur Verfügung stehen, die für eine sachgerechte Ausübung der Rechte des Schulträgers unter Beachtung der beamtenrechtlichen Vorschriften erforderlich sind. Dies gilt auch im Hinblick auf die nach § 93 des Landespersonalvertretungsgesetzes von den Schulträgern durchzuführende Anhörung der örtlichen Personalräte für Lehrer.

Der Kultusminister hat durch Runderlaß vom 24. Februar 1987 (GABI. S. 113) Verwaltungsvorschriften zur Anwendung des § 23 SchVG erlassen und dabei auch die Übermittlung von Personalangaben an den Schulträger neu geregelt. Zu den Angaben, die nach dieser Neuregelung dem Schulträger übermittelt

werden, gehören: Geburtsdatum, Lehrbefähigung, Fächerkombination, gegebenenfalls auch berufliche bzw. behinderungsspezifische Fachrichtung, Gesamturteil der letzten dienstlichen Beurteilung, Hinweise auf die frühere und auf die gegenwärtige Tätigkeit sowie auf die Konfession (bei beabsichtigter Stelleneinweisung an einer Bekenntnisschule). Der Umfang der übermittelten Daten ist damit gegenüber der früheren Regelung verringert worden.

Nach Abschluß des Beteiligungsverfahrens ist jedoch die Kenntnis der Personalangaben der Lehrkraft für den Schulträger nach meiner Auffassung nicht mehr erforderlich. Dies gilt auch im Hinblick auf ein möglicherweise zu einem späteren Zeitpunkt für dieselbe Person erneut durchzuführendes Beteiligungsverfahren. Dem Schulträger sind gegebenenfalls die erforderlichen Angaben erneut zu übermitteln. Dabei obliegt es der Personalaktenführenden Stelle sicherzustellen, daß die Personalangaben auf den aktuellen Stand berichtigt sind. Das Festhalten und Aufbewahren von Lehrerdaten nach Abschluß des Beteiligungsverfahrens, etwa in einer „Schulträgerakte“, ist demnach nicht zulässig, weil § 23 SchVG dafür keine gesetzliche Grundlage sein kann. Diese Auffassung wird vom Kultusminister des Landes Nordrhein-Westfalen geteilt.

- Der Schulträger erhält vom Regierungspräsidenten ein Durchschreibblatt des **Vordrucks STD 402** (Anstellung/ Beförderung), in dem neben den Daten zur Ernennung und Einweisung in die Planstelle einer Lehrkraft weitere Angaben darüber enthalten sind, von welchem Zeitpunkt an die erhöhten Dienstbezüge gezahlt werden, gegebenenfalls ob eine Versetzung aus dienstlichen oder persönlichen oder zwingenden persönlichen Gründen erfolgte sowie ob Umzugskostenvergütung zugesagt wurde oder daß Reise- und Umzugskostenvergütung sowie Trennungsschädigung nicht gewährt werden können. Außerdem wird auf dem Formular die LBV-Personalnummer und die Identnummer des Lehrers mitgeteilt.

Eine Übermittlung dieser Daten an den Schulträger bedarf als Eingriff in das Grundrecht auf Datenschutz sowie in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen einer gesetzlichen Grundlage. Hierfür kommt allein § 23 SchVG in Betracht. Die genannten personenbezogenen Daten der Lehrer sind jedoch zur rechtmäßigen Ausübung der Rechte des Schulträgers nicht erforderlich. Die Übermittlung der Daten ist daher unzulässig.

Ich habe empfohlen, durch eine Umgestaltung des Vordruckes STD 402 (Änderung des Durchschreibverfahrens) sicherzustellen, daß die Übermittlung der genannten Daten an den Schulträger in Zukunft unterbleibt, und durch eine Überprüfung der weiteren STD-Durchschreibsätze sicherzustellen, daß es bei diesen nicht zu einer ähnlichen Datenübermittlung an den Schulträger kommt, die durch eine gesetzliche Grundlage nicht gedeckt ist. Der Kultusminister beabsichtigt, dieser Empfehlung zu folgen.

g) Datenweitergabe an öffentliche Stellen

- Eine Landesbehörde hatte die Anträge zweier Beamter auf Gewährung von Sonderurlaub zur Teilnahme an einer Tagung unter einem gemeinsamen Aktenzeichen bearbeitet. In einem anschließenden Verwaltungsstreitverfahren, das einer der Beamten durchführte, wurden dem **Gericht** die unter dem gemeinsamen Aktenzeichen geführten Verwaltungsvorgänge vollständig zugeleitet.

Die Übersendung des einen Dritten betreffenden Verwaltungsvorganges mit dessen personenbezogenen Daten stellt einen Eingriff in das Recht des Betroffenen auf informationelle Selbstbestimmung und in sein Grundrecht auf Datenschutz dar und ist nur zulässig, wenn dafür eine gesetzliche Grundlage vorhanden ist. Als solche kommt § 99 Abs. 1 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung in Betracht. Danach sind Behörden zur Vorlage von Urkunden und

Akten verpflichtet, soweit diese den Streitgegenstand betreffen. Streitgegenstand des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens war ein Antrag eines der beiden Beamten auf Bewilligung von Sonderurlaub, nicht jedoch der gleichlautende Antrag des anderen Beamten. Somit bestand keine Verpflichtung, dem Gericht auch dessen Personalvorgang zu übersenden, der zudem von dem Gericht auch nicht angefordert worden war.

Die Übersendung des Personalvorganges des am verwaltungsgerichtlichen Verfahren nicht beteiligten Beamten war auch nicht zur Rechtsverteidigung der Behörde erforderlich. Es hätte ausgereicht, wenn die Behörde ihre Ermessensausübung dem Gericht in ihrer Klageerwiderung dargelegt hätte. Unter diesen Umständen war die Übersendung des Personalvorganges eines unbeteiligten Dritten nicht zulässig.

- Mitarbeiter eines Studentenwerks haben mich gefragt, inwieweit ihre Personalakten dem **Rechnungsamt** beim Regierungspräsidenten zur Einsichtnahme zur Verfügung gestellt werden dürfen.

Die Weitergabe der Personalakten an das Rechnungsamt bedarf als Eingriff in das Grundrecht der Betroffenen auf Datenschutz wie auch in ihr Recht auf informationelle Selbstbestimmung einer gesetzlichen Grundlage, die dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entsprechen muß; aus ihr müssen sich die Voraussetzungen und der Umfang der Einschränkung des Grundrechts klar und für den Bürger erkennbar ergeben.

Das Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen kommt als gesetzliche Grundlage schon deswegen nicht in Betracht, weil es nur für in Dateien gespeicherte personenbezogene Daten gilt und Personalakten keine Dateien sind (§ 1 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit § 2 Abs. 3 Nr. 3 DSG NW).

Als gesetzliche Grundlage kommt derzeit nur § 95 Abs. 1 in Verbindung mit §§ 91 Abs. 1 Nr. 3 und 90 Nr. 3 und 4 der Landeshaushaltsordnung (LHO) in Betracht. Nach § 95 Abs. 1 LHO sind die zur Prüfung erforderlichen Unterlagen zugänglich zu machen. Die Prüfung einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung von Landeszuschüssen (§ 91 Abs. 1 Nr. 3 LHO), die nach § 13 Abs. 2 des Gesetzes über die Studentenwerke (StWG) dem Studentenwerk zur Verfügung gestellt werden, erstreckt sich sowohl auf die Beachtung der auch für die Angestellten und Arbeiter des Studentenwerks geltenden dienstrechtlichen Bestimmungen des Landes Nordrhein-Westfalen (§ 14 StWG) als auch auf die Frage, ob die Aufgabe mit geringerem Personalaufwand erfüllt werden kann (§ 90 Nr. 4 LHO).

Aus diesen Vorschriften läßt sich allerdings nicht mit der gebotenen Klarheit entnehmen, ob, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang ein Bediensteter des Studentenwerks mit einer Vorlage seiner Personalakte rechnen muß. Für einen solchen Eingriff fehlt daher eine dem Gebot der Normenklarheit entsprechende gesetzliche Grundlage. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kann jedoch für eine begrenzte Übergangszeit bis zum Inkrafttreten einer der Anforderungen des Volkszählungsurteils entsprechenden gesetzlichen Regelung die Vorlage von Personalakten der Bediensteten noch auf die genannten Vorschriften gestützt werden.

Auf jeden Fall ist bei derartigen Eingriffen der verfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten. Danach muß der Eingriff erforderlich sein, um den angestrebten Zweck zu erreichen; von mehreren für die Erreichung des Zwecks geeigneten Mitteln kann nur dasjenige als erforderlich angesehen werden, das die Betroffenen am wenigsten belastet. Ferner muß die mit dem Eingriff verbundene Belastung der Betroffenen in einem angemessenen Verhältnis zu dem zu erreichenden Zweck stehen. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Personalakten vielfältige, zum Teil sehr sensible Daten der Betroffenen enthalten.

Es muß daher, wenn die Personalakten in besonderen Unterordnern geführt werden, für jeden Unterordner bzw. für jedes Akteileil die Erforderlichkeit geprüft werden. Die personalaktenführende Stelle ist auf Grund der arbeitsvertraglichen Fürsorgepflicht gegenüber den Bediensteten in jedem Fall zu einer sorgfältigen eigenen Prüfung der Erforderlichkeit der Vorlage der Personalakten oder Teilen davon verpflichtet. Die Vorlage der Personalakten ist nur dann und insoweit erforderlich und damit datenschutzrechtlich zulässig, als dies für die Durchführung des konkreten Prüfungsauftrages unerlässlich erscheint. Die teilweise höchstpersönlichen Vorgänge in der Personalakte (beispielsweise ärztliche Gutachten, Zeugnisse, Unterlagen über Familienverhältnisse, Führungszeugnis) werden regelmäßig von einer Vorlage zu Prüfungszwecken ausgenommen sein.

Soweit sich im vorliegenden Fall in einem Unterordner **Arbeitsunfähigkeitsbescheinigungen** mit Diagnosen befanden, bestehen gegen das Ablegen erhebliche datenschutzrechtliche Bedenken, da damit personenbezogene Daten ohne gesetzliche Grundlage gespeichert werden. Nach § 18 Abs. 3 Satz 2 BAT hat der Bedienstete lediglich eine ärztliche Bescheinigung über die Arbeitsunfähigkeit und deren voraussichtliche Dauer vorzulegen. Eine Verpflichtung auch zur Angabe des Grundes für die Arbeitsunfähigkeit besteht dagegen nicht. Unter diesen Umständen stellt das Sammeln von Arbeitsunfähigkeitsbescheinigungen mit den Diagnosen in einem Unterordner eine nach dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts unzulässige Datenspeicherung „auf Vorrat“ zu unbestimmten und auch nicht bestimmbareren Zwecken dar.

Ich habe dem Studentenwerk empfohlen, die Diagnose in den vorgelegten Arbeitsunfähigkeitsbescheinigungen unkenntlich zu machen und die Bediensteten darauf hinzuweisen, daß sie nicht verpflichtet sind, Arbeitsunfähigkeitsbescheinigungen vorzulegen, in denen die Diagnose enthalten ist. Das Studentenwerk ist meinen Empfehlungen gefolgt.

15. Statistik

a) Volkszählung

- Die Landesregierung hat die Verordnung über die Durchführung des Volkszählungsgesetzes 1987 und die Bestimmung der Erhebungsstellen (DV VZG 87 NW) vom 8. Juli 1986 (GV. NW. S. 536) erlassen. Darin werden die Gemeinden als Erhebungsstellen bestimmt und die Einzelheiten für die räumliche, organisatorische und personelle **Trennung** von anderen Verwaltungsstellen geregelt.

Leider ist die Landesregierung meinem Vorschlag nicht gefolgt, in der Verordnung festzulegen, daß entsprechend der Regelung für die Zähler auch in der Erhebungsstelle keine Personen eingesetzt werden dürfen, bei denen auf Grund ihrer beruflichen Tätigkeit ein Interessenkonflikt zu befürchten ist. Wenn das Bundesverfassungsgericht bereits bei den Zählern, die nur einen Bruchteil der bei den Auskunftspflichtigen einer Gemeinde erhobenen Daten zu Gesicht bekommen, den Ausschluß derartiger Interessenkonflikte für unerlässlich gehalten hat, erschien mir auch für die Erhebungsstellen, bei denen alle in der Gemeinde anfallenden Erhebungsbogen auf ihre Vollständigkeit geprüft werden und die der sensibelste Bereich bei der Durchführung der Volkszählung sind, eine entsprechende Regelung geboten.

- Die Einzelheiten der Auswahl und der Tätigkeit der **Zähler** hat der Innenminister in einem Runderlaß vom 17. Juli 1986 (MBl. NW. S. 998) geregelt. Auch hier wurde in einem wichtigen Punkt meinen Vorschlägen nicht gefolgt.

Das Volkszählungsgesetz 1987 (VZG) bestimmt, daß die Zähler nicht in unmittelbarer Nähe ihrer Wohnung eingesetzt werden dürfen. Ich hatte vorgeschlagen, dies dahingehend zu konkretisieren, daß die Zähler nicht in einer Entfernung von weniger als zwei Kilometern von ihrer Wohnung eingesetzt werden dürfen. Demgegenüber sieht der Runderlaß nur vor, daß die Zähler nicht in ihrem Baublock sowie nicht in den ihrer Wohnung angrenzenden Straßenabschnitten eingesetzt werden dürfen. Diese Begrenzung erscheint mir zu eng.

- In den letzten Monaten des Berichtszeitraums sind zunehmend Fragen von Bürgern, aber auch Beratungersuchen öffentlicher Stellen zur Durchführung der Volkszählung an mich herangetragen worden.

Im Rahmen der organisatorischen Vorbereitung hat mich der Innenminister um Stellungnahme gebeten, ob gegen eine von mehreren Städten geplante **ADV-Unterstützung** für die Erhebungsstellen datenschutzrechtliche Bedenken bestünden. Gegen einen Einsatz automatisierter Datenverarbeitung bei den Vorbereitungsarbeiten zum Aufbau der Zählerorganisation, Erstellung von Zählerlisten und insbesondere der Namenliste für die Zähler habe ich keine durchgreifenden Bedenken erhoben, sofern nur die in § 11 Abs. 1 Satz 1 VZG übermittelten Daten der Einwohner verwendet, in der für den Zähler bestimmten Namenliste nur Vor- und Familiennamen, Gemeinde, Straße und Hausnummer ausgedruckt und die notwendigen Vorkehrungen zur Sicherung der Daten getroffen werden.

Der vorgesehenen Speicherung des Namens der Auskunftspflichtigen auf elektronischen Datenträgern stand allerdings der in den ersten Entwürfen des Haushaltsmantelbogens enthaltene Hinweis entgegen, daß eine derartige Speicherung nicht erfolgen werde. Bei einer solchen Zusage hätte die Speicherung des Namens gegen den aus dem Rechtsstaatsprinzip hergeleiteten Grundsatz des Vertrauensschutzes verstoßen. Durch die mit dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz abgestimmte Änderung des Hinweises im Haushaltsmantelbogen sowie der Ausführungen in den „Informationen zur Volkszählung 1987“ zur Speicherung von Hilfsmerkmalen unter Einsatz von Daten- und Textverarbeitungssystemen sind jedoch meine rechtlichen Bedenken gegen eine ADV-Unterstützung für die Erhebungsstelle ausgeräumt worden. Inwieweit durch einen Einsatz der automatisierten Datenverarbeitung die Akzeptanz der Volkszählung beeinträchtigt wird, war letztlich nicht vom Landesbeauftragten für den Datenschutz zu beurteilen.

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Dezember 1983 zum Volkszählungsgesetz 1983 sind auf jeden Fall zur Sicherung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung bei statistischen Erhebungen besondere Vorkehrungen zur Durchführung und Organisation der Datenverarbeitung erforderlich; von besonderer Bedeutung sind wirksame Abschottungsregelungen nach außen (BVerfGE 65, 1, 49). Aus den Ausführungen des Gerichts folgt, daß bei der Volkszählung über die für jede Datenverarbeitung erforderlichen Datensicherungsmaßnahmen nach § 6 DSGVO hinaus zusätzliche Maßnahmen zur Abschottung der Erhebungsstelle gegenüber anderen Stellen getroffen werden müssen.

Ich habe daher empfohlen, soweit bei der Durchführung der Volkszählung eine ADV-Unterstützung für die Erhebungsstelle beabsichtigt ist, grundsätzlich auf den Einsatz externer Datenverarbeitungsanlagen, auch solcher der jeweiligen Gemeinde, zu verzichten und in der Erhebungsstelle nur Datenverarbeitungsanlagen ohne Anschlüsse für Datenfernverarbeitung einzusetzen.

Sollte aus technischen oder organisatorischen Gründen die Nutzung einer Datenverarbeitungsanlage außerhalb der Erhebungsstelle unabweisbar sein, so müssen besondere Vorkehrungen getroffen werden, die dem Zweck des Abschottungsgebotes Rechnung tragen. Über die für jede Datenverarbeitung

erforderlichen Maßnahmen der Zugangs-, Abgangs-, Speicher-, Benutzer-, Zugriffs-, Übermittlungs-, Eingabe-, Auftrags-, Transport- und Organisationskontrolle im Sinne der Anlage zu § 6 Abs. 1 Satz 1 DSG NW hinaus ist durch zusätzliche Maßnahmen sicherzustellen, daß die organisatorische Trennung der Erhebungsstelle von anderen Verwaltungsstellen im Zuge der Datenverarbeitung nicht durchbrochen wird.

Hierzu halte ich folgende Vorkehrungen für geboten: Datenträger mit Datenbeständen der Erhebungsstelle sind durch diese unter sicherem Verschuß aufzubewahren. Sie sind dem Bediener der Datenverarbeitungsanlage von einem Beschäftigten der Erhebungsstelle unmittelbar vor der Verarbeitung auszuhändigen. Der Beschäftigte muß während der Verarbeitung im Maschinenraum anwesend sein und den Ablauf der Arbeiten verfolgen. Die Datenträger sind dem Beschäftigten unmittelbar nach Beendigung der Verarbeitung auszuhändigen oder in seiner Anwesenheit zu löschen, sofern es der Arbeitsablauf gestattet oder eine Aushändigung technisch nicht möglich ist. Alle maschinellen Ausdrücke aus der Verarbeitung für die Erhebungsstelle – einschließlich eventueller Fehldrucke – sind dem Beschäftigten unmittelbar nach Beendigung der Verarbeitung auszuhändigen.

Ich habe dem Innenminister empfohlen, den Einsatz der automatisierten Datenverarbeitung bei der Vorbereitung und Durchführung der Volkszählung in einem von ihm beabsichtigten Runderlaß entsprechend zu regeln.

- Ein Stadtdirektor hat bei mir angefragt, ob datenschutzrechtliche Bedenken gegen die Bestellung des Leiters der Abteilung Meldewesen zum **Leiter der Erhebungsstelle** bestehen.

Nach § 9 Abs. 1 Satz 2 VZG sind die Erhebungsstellen personell von anderen Verwaltungsstellen zu trennen. Nach § 4 Abs. 1 Satz 3 DV VZG 87 NW dürfen die Beschäftigten der Erhebungsstelle während der Zeit, in der sie Zugang zu den im Rahmen der Volkszählung 1987 gewonnenen personenbezogenen Daten haben, nicht in anderen Dienststellen eingesetzt werden.

Mit diesen Regelungen wäre es unvereinbar, wenn zum Leiter der Erhebungsstelle der Leiter des Einwohnermeldeamtes oder der Abteilung Meldewesen bestellt würde. Auch bei Entbindung von den Aufgaben des Leiters dieses Amtes oder dieser Abteilung während des genannten Zeitraumes bestehen gegen seine Bestellung datenschutzrechtliche Bedenken, da nach meiner Auffassung entsprechend der Regelung für die Zähler auch in der Erhebungsstelle keine Personen eingesetzt werden dürfen, bei denen die Möglichkeit besteht, daß sie die Erkenntnisse aus der Volkszählung zu Lasten der Auskunftspflichtigen nutzen könnten; hierzu gehören auch Beschäftigte im Bereich des Meldewesens.

- Eine Industrie- und Handelskammer und eine Ärztekammer teilten mir mit, daß Erhebungsstellen der Gemeinden von ihnen Name, Bezeichnung und Anschrift der dort registrierten **Arbeitsstätten** anforderten, um die Arbeitsstättenzählung vorzubereiten. Ich halte eine Übermittlung dieser Daten an die Erhebungsstelle nicht für zulässig, da hierfür die gesetzliche Grundlage fehlt.

In § 11 VZG sind die zur Organisation der Zählung zulässigen Übermittlungen von Daten durch öffentliche Stellen an die Erhebungsstellen abschließend geregelt. Nach § 11 Abs. 3 VZG ist lediglich die Übermittlung von Daten gewerblicher Arbeitsstätten zugelassen; sie sind von den für die Entgegennahme von Gewerbeanzeigen zuständigen Stellen der Gemeinden zu übermitteln. Danach dürfen die Erhebungsstellen Daten gewerblicher oder nichtgewerblicher Arbeitsstätten weder von der jeweiligen Berufskammer noch von anderen öffentlichen Stellen anfordern. Gegen die Verwendung von veröffentlichtem Material wie Adreßbüchern oder Branchenverzeichnissen bestehen keine Bedenken.

Der Innenminister ist hingegen der Ansicht, daß eine Übermittlung zwar nicht auf das Volkszählungsgesetz 1987 gestützt werden könne, § 11 Abs. 3 VZG aber keine abschließende Regelung sei und deshalb entweder eine bereicherspezifische Regelung wie § 45 Abs. 3 der Verordnung zur Durchführung der Vorschriften über Steuerberater, Steuerbevollmächtigte und Steuerberatungsgesellschaften oder die allgemeinen datenschutzrechtlichen Regelungen eine Übermittlung rechtfertigen könnten. Im Hinblick auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Dezember 1983 zum Volkszählungsgesetz 1983 sei die derzeit geltende Generalklausel des § 11 Abs. 1 Satz 1 DSGVO NW, die eine Datenübermittlung an eine andere öffentliche Stelle auch zu deren rechtmäßiger Aufgabenerfüllung uneingeschränkt zulasse, restriktiv auszulegen. Hierbei könne eine Regelung in dem von der Landesregierung eingebrachten Entwurf eines neuen Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen herangezogen werden, wonach eine Übermittlung zu Zwecken, zu denen die Daten nicht erhoben worden sind, dann zulässig sei, wenn – wie hier – die Wahrnehmung einer durch Gesetz oder Rechtsverordnung zugewiesenen Aufgabe die Verarbeitung dieser Daten zwingend voraussetze.

Dieser Auffassung vermag ich nicht zuzustimmen. Eine Datenübermittlung kann nicht auf § 11 Abs. 1 Satz 1 DSGVO NW gestützt werden, wenn die Daten von dem Empfänger personenbezogen für einen anderen Zweck verwendet werden sollen (vgl. siebter Tätigkeitsbericht C.18.a und b). Nur bei weniger schwerwiegenden Einschränkungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung etwa dann, wenn die Daten vom Empfänger für den gleichen Zweck benötigt werden, für den sie von der übermittelnden Stelle erhoben wurden oder gespeichert sind, können auch künftig als Generalklauseln ausgestaltete Auffangnormen in den Datenschutzgesetzen ausreichen. Die vom Innenminister überdies ausgesprochene Empfehlung, den betroffenen Personenkreis über beabsichtigte Datenübermittlungen zur Vorbereitung der Volkszählung zuvor in geeigneter Weise zu unterrichten, kann die fehlende gesetzliche Grundlage oder die Einwilligung der Betroffenen nicht ersetzen.

Darüber hinaus zeigt der vorliegende Fall, daß die vom Innenminister herangezogene Regelung in dem Entwurf eines neuen Datenschutzgesetzes im Ergebnis keine Einschränkung der Zweckentfremdung gegenüber der Generalklausel des § 11 Abs. 1 Satz 1 DSGVO NW vorsieht.

- Zwei Personalräte einer Universität erhoben Bedenken dagegen, daß die Personalverwaltung 1.200 Bedienstete für die Zählertätigkeit benannt hatte, obwohl die Erhebungsstelle nur 178 Bedienstete angefordert hatte. Die Professoren und das technische Personal waren von vornherein von der Benennung ausgenommen worden.

Nach § 10 Abs. 3 Halbsatz 1 VZG, der ebenfalls eine abschließende Regelung enthält, ist die Universität verpflichtet, der Erhebungsstelle auf Anforderung **Bedienstete** zu benennen und für die Zählertätigkeit freizustellen. Hieraus ergibt sich, daß grundsätzlich nur Bedienstete in angeforderter Zahl benannt werden dürfen. Eine Übermittlung auf Vorrat ist mit dieser Regelung nicht vereinbar. Demnach hätte die Personalverwaltung der Universität Bedienstete nur in der angeforderten Anzahl auswählen und benennen dürfen. Die Auswahl muß von der Universität selbst getroffen werden. Inwieweit dabei wegen der dienstlichen Erfordernisse von vornherein bestimmte Gruppen von Bediensteten außer Betracht gelassen werden dürfen, ist keine datenschutzrechtliche Frage. Jedenfalls ergibt sich aus § 10 Abs. 3 Halbsatz 2 VZG, daß über Ausnahmen von der Benennung aus dienstlichen Gründen die Universität zu entscheiden hat; hingegen entscheidet nach § 10 Abs. 2 Satz 2 VZG über eine Befreiung aus persönlichen Gründen die Erhebungsstelle. Um eine gewisse Ausfallquote (beispielsweise wegen Befreiung aus persönlichen Gründen) aufzufangen, kann zwar hingenommen werden, wenn die Erhebungsstelle eine

Zahl von Bediensteten anfordert, die über der Zahl der benötigten Zähler liegt. Auf jeden Fall aber war es unzulässig, der Erhebungsstelle weit über deren Anforderung hinaus nahezu alle Bediensteten der Universität zu benennen. Dementsprechend war auch die Datenspeicherung in diesem Umfang bei der Erhebungsstelle unzulässig.

- Ein Sachbearbeiter im Sozialamt einer Stadt hat mich gefragt, ob Bedenken gegen den Einsatz von Mitarbeitern eines **Sozialamtes** als Zähler bestünden, weil Interessenkollisionen zu befürchten seien, die einen Einsatz verbieten. Die gleiche Frage wurde von einer in der **Stadtkasse** mit der Bearbeitung von Vollstreckungs- und Mahnverfahren befaßten Sachbearbeiterin gestellt.

Nach § 10 Abs. 5 Satz 2 Nr. 2 VZG dürfen Zähler nicht eingesetzt werden, wenn auf Grund ihrer beruflichen Tätigkeit oder aus anderen Gründen zu besorgen ist, daß Erkenntnisse aus der Zählertätigkeit zu Lasten der Auskunftspflichtigen genutzt werden. Dies gilt nach meiner Auffassung für den Einsatz von Mitarbeitern eines Sozialamtes, soweit nicht ausgeschlossen werden kann, daß in ihrem Zählbezirk von ihnen betreute Sozialhilfeempfänger wohnen.

Der Innenminister weist hierzu in Nr. 1.3 des Runderlasses vom 17. Juli 1986 lediglich allgemein darauf hin, daß Personen, bei denen auf Grund ihrer beruflichen Tätigkeit eine solche Besorgnis besteht, nur dann als Zähler verpflichtet werden dürfen, wenn ein örtlicher Einsatz möglich ist, der eine solche Nutzung ausschließt. Als Beispiel sind im Erlaß nur Angehörige der Steuerverwaltung angeführt. Meinem Vorschlag, als weiteres Beispiel auch die Mitarbeiter der Sozialämter zu nennen, ist der Innenminister nicht gefolgt. Gleichwohl halte ich an meiner Auffassung fest, daß auch die Mitarbeiter des Sozialamtes zu diesem Personenkreis gehören. Ebenso müssen die Beschäftigten einer Stadtverwaltung, die in der Stadtkasse mit Vollstreckungs- und Mahnverfahren beauftragt sind, hinsichtlich der Besorgnis einer Interessenkollision den beispielhaft angeführten Angehörigen der Steuerverwaltung gleichgestellt werden.

- Ein Stadtdirektor hat mir mitgeteilt, daß die örtliche Erhebungsstelle beabsichtige, den Zählern die Beratung und Hilfestellung der Auskunftspflichtigen vorzuschlagen (sog. **Interviewmethode**), um eine möglichst vollständige und reibungslose Erhebung durchzuführen. Dabei sei ein Aufenthalt der eingesetzten Zähler und Zählerinnen in den Wohnungen der Auskunftspflichtigen unumgänglich. Wegen einer in diesem Zusammenhang befürchteten Gefährdung für die Zählerin werde gefordert, zwei Zählerinnen in einem Arbeitsbezirk einzusetzen. Er bat mich deshalb um Stellungnahme, ob gegen den gleichzeitigen Einsatz von **zwei Zählern** (Zählerinnen) in einem Arbeitsbezirk Bedenken bestünden.

Zunächst habe ich klargestellt, daß es bei Durchführung der Erhebung nicht erklärtes Ziel sein darf, den Zähler möglichst nach der Interviewmethode vorgehen zu lassen. Nach § 13 Abs. 2 VZG unterliegt es der freien Entscheidung des Auskunftspflichtigen, ob er die Fragen mündlich gegenüber dem Zähler oder schriftlich beantwortet. Damit wäre es nicht vereinbar, wenn der Zähler den Auskunftspflichtigen über die ihm nach § 13 Abs. 5 Halbsatz 1 VZG zustehende Befugnis hinaus auch zur mündlichen Beantwortung weiterer Fragen drängen oder sie ihm auch nur nahelegen würde. Vielmehr muß der Auskunftspflichtige an der Wohnungstür auf seine Wahlmöglichkeiten bei der Auskunftserteilung nach § 13 Abs. 2 bis 4 VZG ausdrücklich hingewiesen werden. Eine Beratung darf nur angeboten werden.

Das Betreten der Wohnung ist nach § 10 Abs. 6 Satz 2 Halbsatz 2 VZG nur mit Zustimmung eines Verfügungsberechtigten zulässig. Der Zähler darf die Wohnung daher erst nach Aufforderung durch den Wohnungsinhaber betreten. Soweit sich der Auskunftspflichtige dazu entschlossen hat, die Auskünfte

gegenüber dem Zähler mündlich zu erteilen, kann ein Betreten der Wohnung auch durch einen zweiten Zähler nur mit Zustimmung des Wohnungsinhabers in Betracht kommen. Wird sie verweigert, muß der zweite Zähler vor der Wohnungstür warten.

Gegen die Anwesenheit eines zweiten Zählers ohne Einwilligung der Betroffenen bestehen auch dann datenschutzrechtliche Bedenken, wenn die Auskunfterteilung nach § 13 Abs. 5 VZG an der Haus- oder Wohnungstür erfolgt. Das Mithören durch den zweiten Zähler ist ein zusätzlicher Eingriff in das Recht der Betroffenen auf informationelle Selbstbestimmung und in ihr Grundrecht auf Datenschutz. Ein solcher Eingriff bedarf einer normenklaren gesetzlichen Grundlage. Danach müssen die Auskunftspflichtigen die Anwesenheit eines zweiten Zählers bei der mündlichen Auskunfterteilung nur dann hinnehmen, wenn sich dies für sie erkennbar aus dem Gesetz ergibt. Nach § 13 Abs. 5 VZG müssen jedoch vom angetroffenen Auskunftspflichtigen die dort genannten Angaben teils mündlich, teils mündlich oder schriftlich dem Zähler mitgeteilt werden; § 13 Abs. 2 und 4 VZG sieht eine Datenerhebung ebenfalls nur durch den Zähler vor.

Ein gleichzeitiger Einsatz von zwei Zählern (Zählerinnen) in einem Arbeitsbezirk kann allenfalls dann hingenommen werden, wenn eine Rechtsgüterabwägung im Einzelfall ergibt, daß dem Schutz des Zählers (Zählerin) vor einer Gefährdung Vorrang gegenüber dem informationellen Selbstbestimmungsrecht der Auskunftspflichtigen und deren Grundrecht auf Datenschutz einzuräumen ist. Macht in einer bestimmten Gegend oder einem bestimmten Haus der Schutz des Zählers (Zählerin) die Anwesenheit eines zweiten Zählers (Zählerin) erforderlich, bestehen keine durchgreifenden Bedenken, wenn in dessen Gegenwart die in § 13 Abs. 5 Halbsatz 1 VZG genannten Angaben erhoben werden. Hinsichtlich aller weiteren Angaben muß der Auskunftspflichtige auf sein Recht, zwischen mündlicher oder schriftlicher Auskunfterteilung zu wählen, hingewiesen werden.

Der Stadtdirektor hat mir mitgeteilt, daß entsprechend verfahren werden wird. Dem Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik habe ich empfohlen, in der Zähleranleitung und bei der Zählerschulung darauf hinzuweisen, daß die Zähler über ihre Befugnis nach § 13 Abs. 5 Halbsatz 1 VZG hinaus den Auskunftspflichtigen nicht eine mündliche Beantwortung weiterer Fragen nahelegen oder gar sie hierzu drängen dürfen. In der inzwischen vorliegenden Zähleranleitung ist dieser Hinweis leider nicht enthalten.

b) Kommunalstatistik

Ein Bürger hat mir die Unterlagen der **Gebäudeerhebung** einer Stadt zur datenschutzrechtlichen Prüfung übersandt. Das Anschreiben der Stadt wurde vom Amt für Statistik im September 1986 mit Informationen über den Zweck der Erhebung an die Grundstückseigentümer mit der Bitte versandt, den anliegenden Fragebogen innerhalb von drei Wochen an das Amt zurückzusenden. Der Fragebogen enthielt Straße und Hausnummer des Eigentümers sowie eine Ordnungsnummer. Die gestellten Fragen gingen über die im Gebäudebogen für die Volkszählung 1987 vorgesehenen Fragen weit hinaus.

Die Erhebung und Speicherung personenbezogener Daten ohne Einwilligung des Betroffenen stellt einen Eingriff in sein Grundrecht auf Datenschutz und in sein Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar. Ein solcher Eingriff bedarf einer gesetzlichen Grundlage. Für Datenerhebungen für Kommunalstatistiken ist eine solche nicht vorhanden.

Daher dürfen die Gemeinden derartige Erhebungen nur auf freiwilliger Grundlage durchführen. Auf die Freiwilligkeit der Angaben muß der Bürger nach § 10 Abs. 2 Satz 1 DSGVO ausdrücklich hingewiesen werden. Ein solcher Hinweis fehlte im Anschreiben der Stadt.

Da in dem Anschreiben ausgeführt ist, daß alle Auswertungen anonym erfolgen, muß sichergestellt werden, daß das Ergebnis der Datenverarbeitung keine Einzeldatensätze, sondern nur aggregierte Daten enthält. Der Einzeldatensatz ist selbstverständlich auch ohne Namen personenbezogen, da der Eigentümer, gegebenenfalls auch die Mieter bestimmbar sind. Ich habe empfohlen, die Einzeldatensätze zu löschen und die Erhebungsvordrucke zu vernichten.

c) Hochschulstatistik

Eine wissenschaftliche Angestellte einer Universität hat sich an mich gewandt, weil ihr Bemühen gegenüber dem Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik (LDS), den mit rechtskräftigem Urteil erstrittenen Anspruch auf **Löschung** ihrer personenbezogenen Daten durchzusetzen, ohne Erfolg geblieben war. Sie hatte ebenso wie andere Beschäftigte bei einer Erhebung zur Hochschulstatistik im Jahre 1983 den Erhebungsbogen nicht ausgefüllt und Bedenken gegen die Erhebung vorgebracht. Auf Anordnung des Ministers für Wissenschaft und Forschung waren daraufhin die erforderlichen Daten der nicht erfaßten Hochschulangehörigen den Personalakten entnommen und ohne Namen und Kennnummer an das LDS übermittelt worden.

Das Erheben und Speichern personenbezogener Daten ohne Einwilligung der Betroffenen stellt einen Eingriff in ihr Recht auf informationelle Selbstbestimmung nach Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 des Grundgesetzes sowie in ihr Grundrecht auf Datenschutz nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung dar und bedarf einer gesetzlichen Grundlage. Eine gesetzliche Grundlage für den Zugriff auf die der Universität verfügbaren personenbezogenen Daten aus der Personalakte der Betroffenen für Zwecke der amtlichen Statistik ist nicht ersichtlich. Nach § 13 Abs. 1 Nr. 2 des Hochschulstatistikgesetzes ist das wissenschaftliche Personal, nicht jedoch die Hochschule auskunftspflichtig. Der Gesetzgeber hat damit einen Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen bereichsspezifisch nur in der Weise zugelassen, daß die Betroffene selbst ihre personenbezogenen Daten preisgegeben hat. Da somit das Erheben der personenbezogenen Daten aus der Personalakte ohne gesetzliche Grundlage erfolgte, waren auch die Übermittlung dieser Daten an das LDS und ihre Speicherung unzulässig. Nach § 17 Abs. 3 Satz 2 DSGVO sind die über die Betroffene unzulässig gespeicherten Daten zu löschen.

Um den gespeicherten Datensatz der Betroffenen zum Zweck der Löschung ermitteln zu können, sind auf Wunsch des LDS die Daten der Betroffenen erneut von der Universität erhoben und dem LDS übermittelt worden. Auf meine Anfrage, ob die Daten der Betroffenen inzwischen gelöscht seien, teilte das LDS mit, alle Versuche, den Datensatz der Betroffenen zu identifizieren, seien gescheitert. Zur Klärung des Sachverhalts habe ich einen Kontrollbesuch im LDS durchgeführt. Dabei konnte ein bestimmter Datensatz mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit der Betroffenen zugeordnet werden, da die Angaben dieses Datensatzes in allen wesentlichen Datenfeldern mit den Angaben des erneut erhobenen Datensatzes der Betroffenen übereinstimmen, es für die beiden festgestellten Abweichungen eine plausible Erklärung gibt und nach Aussage des LDS der Datensatz der Betroffenen noch vorhanden ist, kein anderer Datensatz existiert, der als Datensatz der Betroffenen hätte in Betracht gezogen werden können, und das LDS auf mehrfache Frage keinen Grund nannte, warum dieser Datensatz nicht der Betroffenen zugeordnet werden könne.

Ich halte es daher für geboten, den der Betroffenen zuzuordnenden Datensatz zu löschen. Das LDS ist dem nicht gefolgt und hat mir mitgeteilt, es sehe wegen § 21 des neuen Bundesstatistikgesetzes (BStatG) von weiteren Versuchen ab, einen im Rahmen der oben angegebenen Erhebung hier gespeicherten statistisch aufbereiteten Datensatz mit Hilfe nachträglich erhobener Daten zu reidentifizieren.

Diese Mitteilung ging schon angesichts des Ergebnisses des Kontrollbesuches an der Sach- und Rechtslage vorbei. Da der Datensatz bei dem Kontrollbesuch (vor dem Inkrafttreten des neuen Bundesstatistikgesetzes) mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit als Datensatz der Betroffenen identifiziert worden ist, bedurfte es eines weiteren Reidentifizierungsversuches nicht.

Darüber hinaus untersagt § 21 BStatG eine Zusammenführung von Einzelangaben aus Bundesstatistiken mit anderen Angaben zur Herstellung eines Personenbezuges nur „außerhalb der Aufgabenstellung dieses Gesetzes oder der eine Bundesstatistik anordnenden Rechtsvorschrift“. Die zur Löschung eines Datensatzes erforderliche Identifizierung liegt aber innerhalb dieser Aufgabenstellung. Es wäre auch abwegig, das Reidentifizierungsverbot des § 21 BStatG, das dem Schutz des Betroffenen dient, einer Reidentifizierung zum Zweck der Löschung auf Verlangen eben dieses Betroffenen entgegenzuhalten, zumal wenn er sich auf ein rechtskräftiges Urteil stützen kann.

Ich habe die Weigerung des LDS, den Datensatz zu löschen, gemäß § 30 DSGVO beanstandet und dem Minister für Wissenschaft und Forschung sowie dem Innenminister vorgeschlagen, das LDS entsprechend anzuweisen.

d) Bewährungshilfe- und Führungsaufsichtsstatik

Ein Bewährungshelfer hat mich gebeten, die **Übermittlung** personenbezogener Daten an das Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik (LDS) im Rahmen der Bewährungshilfe- und Führungsaufsichtsstatik datenschutzrechtlich zu überprüfen.

Die Übermittlung personenbezogener Daten von Probanden für die Bewährungshilfe- und Führungsaufsichtsstatik an das LDS ist ein Eingriff in das Grundrecht der Betroffenen auf Datenschutz und in ihr Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Ein solcher Eingriff bedarf einer normklaren gesetzlichen Grundlage; aus ihr müssen sich Voraussetzungen und Umfang der Einschränkungen des Grundrechts klar und für den Bürger erkennbar ergeben. Jedenfalls seit dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts können derartige statistische Erhebungen auch als Sekundärstatistik nur noch als zulässig angesehen werden, wenn sie ausdrücklich durch Gesetz vorgeschrieben sind.

Eine diesen Anforderungen entsprechende gesetzliche Grundlage ist derzeit nicht vorhanden. Die Allgemeinen Verfügungen des Justizministers vom 22. November 1976 und 21. April 1981 kommen hierfür nicht in Betracht, weil sie keine Rechtsvorschriften sind. Auf die 2. Alternative des § 11 Abs. 1 Satz 1 DSGVO NW kann die Übermittlung der Daten an das LDS nach dem Volkszählungsurteil nicht mehr gestützt werden, weil diese Vorschrift den Verwendungszweck der zwangsweise erhobenen und ohne Wissen und Willen des Betroffenen übermittelten Daten bei dem Empfänger nicht bestimmt und deshalb den Umfang des Eingriffs für den Bürger nicht erkennen läßt.

Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht in Fällen gewandelter Verfassungsinterpretation bis zur Schaffung einer verfassungsmäßigen gesetzlichen Grundlage die Notwendigkeit einer Übergangsfrist anerkannt, wenn eine bisher schon geübte Verwaltungspraxis fortgesetzt werden soll, um eine sonst eintretende Funktionsunfähigkeit staatlicher Einrichtungen zu vermeiden, die der verfassungsmäßigen Ordnung noch ferner stände als der bisherige Zustand. Ob diese Voraussetzung bei der Bewährungshilfe- und Führungsaufsichtsstatik gegeben ist, erscheint jedoch zweifelhaft.

Im Hinblick auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Übergangsbonus kann die Übermittlung personenbezogener Daten von Probanden an das LDS allenfalls noch für eine kurze Übergangszeit bis zur Schaffung einer bereichsspezifischen gesetzlichen Grundlage hingenommen werden, sofern dabei der verfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beachtet wird. Daher

muß auf die Übermittlung der für die Statistik nicht erforderlichen und die Betroffenen unzumutbar belastenden Angaben über Namen, Vornamen, Geburtsort und Kreis auf den Zählkarten verzichtet werden, wie dies auch in anderen Bundesländern vorgesehen ist.

Zur Vermeidung von Verstößen gegen Vorschriften über den Datenschutz habe ich dem Justizminister empfohlen,

- auf die alsbaldige Schaffung einer bereichsspezifischen gesetzlichen Grundlage für die Bewährungshilfe- und Führungsaufsichtsstatistik hinzuwirken und
- bereits jetzt sicherzustellen, daß auf den Zugangs- und Abgangszählkarten für die Bewährungshilfestatistik Name und Vorname des Probanden sowie auf den Zählkarten für die Führungsaufsichtsstatistik Name, Vorname, Geburtsort und Kreis nicht mehr eingetragen werden.

Der Justizminister hat mir daraufhin mitgeteilt, daß eine bundeseinheitliche Regelung für die Statistiken der Rechtspflege derzeit noch nicht abzusehen sei. Er habe inzwischen für seinen Geschäftsbereich angeordnet, in die Zählkarten die genannten Daten nicht mehr einzutragen.

16. Wissenschaft und Forschung

a) Hochschulen

- In meinem siebten Tätigkeitsbericht (C.15.a) habe ich über einen **Datenabgleich** zwischen den Personaldateien und den Studentendateien berichtet, der von mehreren Hochschulen im Jahr 1985 durchgeführt worden ist. Die Landesregierung hat in ihrer Stellungnahme zu meinem siebten Tätigkeitsbericht (Drucksache 10/1644, S. 24) ausgeführt, sie teile die Auffassung, daß eine Übermittlung personenbezogener Daten auf der Grundlage des § 11 Abs. 1 DSGVO wegen der wenig bestimmten, lediglich an die rechtmäßige Aufgabenerfüllung des Empfängers anknüpfenden Fassung mit Rücksicht auf die Anforderungen des Volkszählungsurteils inzwischen zweifelhaft geworden ist.

Ich halte danach an meiner Rechtsauffassung fest, daß der seinerzeit durchgeführte Datenabgleich, mit dem festgestellt werden sollte, ob vollzeitbeschäftigte Hochschulangestellte ohne Kenntnis der Personalstelle für ein Studium an der gleichen Hochschule eingeschrieben waren, unzulässig gewesen ist. Auch nach den Vorschriften des von der Landesregierung vorgelegten Entwurfs eines neuen Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen (Drucksache 10/1565) müßten entsprechende Datenabgleiche als unzulässig angesehen werden.

- Einige Hochschulbedienstete beschwerten sich bei mir über Anordnungen ihrer Dienststellen, alle an die Bediensteten unter der Dienstschrift gerichtete Post zur Öffnung in den amtlichen Posteingang zu geben.

Eine gesetzliche Grundlage für eine solche Anordnung, durch die **persönliche Post** der Bediensteten zur Kenntnis anderer Personen gelangte, ist nicht vorhanden. Verschlossene Sendungen, die an eine natürliche Person und nicht an die Universität oder eine Einrichtung der Universität gerichtet sind, dürfen daher nicht zur Öffnung in den amtlichen Posteingang gegeben werden. In diesem Zusammenhang ist auch auf den Straftatbestand des § 202 StGB hinzuweisen. Danach macht sich strafbar, wer unbefugt einen verschlossenen Brief oder ein anderes verschlossenes Schriftstück, das nicht zu seiner Kenntnis bestimmt ist, öffnet. Allerdings ist zu beachten, daß ein Schriftstück mit der Bezeichnung

An das
Institut für ... der Universität in ...
z.Hd. von N.N.

nicht an den Genannten, sondern an das Institut gerichtet ist. Will ein Absender jemandem an seiner dienstlichen Adresse ein persönliches Schreiben zustellen, so muß die Adressierung lauten:

Herrn N.N.
Institut für ... der Universität in ...

b) Forschung

- Durch eine Anzeige des Kultusministers gemäß § 12 Abs. 1 Satz 3 DSGVO erhielt ich davon Kenntnis, daß der Kultusminister einem Universitätsinstitut die Namen und Adressen der **Lehramtsbewerber** übermittelt hatte, die das Zweite Staatsexamen im Fach Sport abgelegt und sich im Rahmen des Lehrerzuweisungsverfahrens um eine Einstellung in den Schuldienst des Landes Nordrhein-Westfalen beworben hatten. Das Universitätsinstitut benötigt die Adressen, um bei den Betroffenen eine Erhebung der Berufssituation von Absolvent(innen)en des Studiengangs Sport für das Lehramt durchzuführen.

Die Übermittlung personenbezogener Daten aus Dateien für ein konkretes Forschungsvorhaben einer der in § 12 Abs. 1 Satz 1 DSGVO genannten Stellen ist, sofern keine Einwilligung der Betroffenen vorliegt, nur zulässig, wenn ihre schutzwürdigen Belange nicht beeinträchtigt werden (§ 12 Abs. 1 Satz 2 DSGVO). Ob dies der Fall ist, kann zwar bei einer Datenübermittlung nach § 12 DSGVO grundsätzlich im Wege einer summarischen Prüfung festgestellt werden. Im vorliegenden Fall war jedoch bei der Durchführung dieser Prüfung zu beachten, daß es sich bei den Namen und Adressen der Bewerber um Einstellung in den Schuldienst des Landes Nordrhein-Westfalen um Personaldaten handelt. Personaldaten sind nach ständiger Rechtsprechung grundsätzlich geheimzuhalten.

Wegen des großen öffentlichen Interesses an der Durchführung des genannten Forschungsvorhabens erschien es mir vertretbar, ausnahmsweise datenschutzrechtliche Bedenken gegen die Übermittlung der Adressen unter der Voraussetzung zurückzustellen, daß bei der Konzeption und für die Durchführung des Forschungsvorhabens alle Vorkehrungen getroffen waren, um eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange der Betroffenen zu vermeiden.

Bereits in meinem fünften Tätigkeitsbericht (C.15.b) habe ich Grundsätze dargelegt, die bei der Prüfung, ob schutzwürdige Belange der Betroffenen beeinträchtigt werden, zu beachten sind. Der Kultusminister hat mir mitgeteilt, daß für die Einhaltung dieser Grundsätze durch die Universität Sorge getragen wurde.

- Für die Prüfung der Frage, ob durch ein Forschungsvorhaben schutzwürdige Belange der Betroffenen beeinträchtigt werden, kommt es in der Praxis wesentlich darauf an, inwieweit ein Betroffener seine Bereitschaft zur Teilnahme an dem Forschungsvorhaben bekundet hat. Eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange wird in der Regel immer dann zu verneinen sein, wenn ein Betroffener in Kenntnis eines bestimmten Forschungsvorhabens und in Kenntnis der dabei vorgesehenen Datenverarbeitung seine Daten auf freiwilliger Grundlage für das Vorhaben zur Verfügung stellt. Denn damit gibt er zu erkennen, daß er in der vorgesehenen Datenerhebung, Speicherung und Auswertung eine Beeinträchtigung seiner schutzwürdigen Belange nicht erblickt.

In der Praxis muß jedoch vielfach festgestellt werden, daß insbesondere die **Information der Betroffenen** über die bei einem Forschungsvorhaben vorgesehene Datenverarbeitung vielfach unzureichend, oft sogar unzutreffend ist.

Häufig wird den Betroffenen eine sofortige Anonymisierung der bei ihnen erhobenen Angaben zugesichert, selbst wenn für die Auswertung ihrer Daten mehrere Monate vorgesehen sind. So wurde den Eltern bei einem Forschungsvorhaben über gesundheitliche Beeinträchtigungen durch Fluglärm, bei dem die Erhebung sehr sensibler Daten ihrer Kinder vorgesehen war, zugesichert, die Antworten würden verschlüsselt ohne Angabe von Namen oder Adressen abgespeichert, sobald der erbetene Fragebogensatz vollständig ausgefüllt vorliege. Die ausgefüllten Fragebögen würden kurze Zeit danach im Reißwolf vernichtet, so daß die Identifizierung des Kindes nicht mehr möglich sein werde. In Wirklichkeit war jedoch auf Grund der Konzeption des Forschungsvorhabens eine personenbezogene Speicherung der Daten für einen Zeitraum von etwa eineinhalb Jahren vorgesehen.

Darüber hinaus ist es nach den erwähnten Grundsätzen erforderlich, den Betroffenen ausdrücklich auf die Freiwilligkeit der Teilnahme an der Erhebung hinzuweisen und darauf aufmerksam zu machen, daß ihm aus der Verweigerung der Teilnahme an dem Forschungsvorhaben keine Nachteile entstehen. Aus grundsätzlichen Erwägungen, insbesondere um Mißverständnisse in Zweifelsfällen auszuschließen, empfehle ich den meiner Kontrolle unterliegenden öffentlichen Stellen, bei dem nach § 10 Abs. 2 Satz 1 DSGVO erforderlichen **Hinweis auf die Freiwilligkeit** einer Datenerhebung ausdrücklich das Wort „freiwillig“ zu verwenden. Nicht ausreichend ist es also in der Regel, daß sich der Hinweis auf die Freiwilligkeit aus dem Gesamtinhalt des Schreibens, insbesondere aus der Äußerung einer Bitte zur Mitwirkung ergeben soll. Denn Behörden und andere öffentliche Stellen treten an den Bürger heutzutage auch in Fällen, in denen eine Verpflichtung zu einem bestimmten Tun besteht, in der Form einer Bitte oder in einem verbindlich gehaltenen Schreiben heran.

- Eine Hochschule beabsichtigte, im Rahmen eines Forschungsprojektes zur Untersuchung der volkswirtschaftlichen Kosten der Jugendarbeitslosigkeit Einblick in das bei der zuständigen Berufskammer geführte **Verzeichnis der Ausbildungsverhältnisse** zu nehmen. Nach § 31 Satz 1 des Berufsbildungsgesetzes (BBiG) hat die zuständige Stelle ein Verzeichnis der Berufsausbildungsverhältnisse zu führen, in das der wesentliche Inhalt des Ausbildungsverhältnisses einzutragen ist.

Eine gesetzliche Grundlage für eine solche Übermittlung war nicht ersichtlich. Da das Verzeichnis der Ausbildungsverhältnisse gemäß § 31 BBiG bei der Berufskammer in Form eines Buches und nicht als Datei geführt wurde, schied § 12 Abs. 1 DSGVO NW als mögliche Grundlage der Datenübermittlung von vornherein aus. Aber selbst wenn das Verzeichnis dort in Form einer Datei im Sinne von § 2 Abs. 2 Nr. 3 DSGVO NW geführt worden wäre, konnte die Datenübermittlung nicht auf § 12 Abs. 1 Satz 1 DSGVO NW gestützt werden, da auch bei einer summarischen Prüfung nicht davon ausgegangen werden konnte, daß durch die gewährte Möglichkeit, von allen im Verzeichnis enthaltenen personenbezogenen Daten der Auszubildenden Kenntnis zu nehmen, deren schutzwürdige Belange nicht beeinträchtigt würden.

Gegen die Gewährung von Einsicht in die Ausbildungsverträge bestanden nur bei Vorliegen einer Einwilligung der Betroffenen keine durchgreifenden datenschutzrechtlichen Bedenken. Zur Einholung der Einwilligung der Betroffenen war es im vorliegenden Fall möglich, ein von der Hochschule vorbereitetes Schreiben durch die Berufskammer zu adressieren und zu versenden. Auf diese Weise konnten die in Betracht kommenden Jugendlichen bzw. deren Erziehungsberechtigte ohne Übermittlung der Adreßdaten an die Hochschule von der Berufskammer angeschrieben und zur Ertelung ihrer Einwilligung zur Einsichtnahme in das Verzeichnis durch die Mitarbeiter der Hochschule gebeten werden. Schwierigkeiten für die Durchführung des Forschungsvorhabens haben sich durch diese Verfahrensweise nicht ergeben.

c) Studienplatzvergabe

Die Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen (ZVS) läßt ihre Datenverarbeitung durch eines der Gemeinsamen Gebietsrechenzentren (GGRZ) durchführen. Die Ergebnisse dieser Datenverarbeitung sind von sehr großer Bedeutung für die Betroffenen; sie liefern die Grundlage für eine wesentliche Entscheidung im Leben der Betroffenen. Im allgemeinen wäre es für den einzelnen Betroffenen nicht erkennbar, wenn ein Arbeitsfehler bei der Datenverarbeitung oder eine Manipulation die ihn betreffenden Entscheidungen beeinflussen würde. In einer solchen Situation ist es besonders wichtig, alle Vorschriften zur Datensicherung ohne Einschränkung zu befolgen.

Dennoch wurden beim **ZVS-Vergabeverfahren** schwerwiegende Abweichungen von bestehenden Regelungen zur Datensicherung festgestellt. Die Programme wurden zum Produktionslauf eingesetzt, ohne daß die erforderliche Freigabe der ZVS vorlag (vgl. im einzelnen E.1.d).

Ich habe empfohlen, in Abstimmung mit der ZVS eine Dienstanweisung für Test und Freigabe von Programmen zu erarbeiten und in Kraft zu setzen sowie weitere geeignete Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, daß in Zukunft nur von der ZVS freigegebene Programme für das ZVS-Vergabeverfahren eingesetzt werden und daß die Funktionstrennung zwischen Entwicklung und Produktion auch beim ZVS-Vergabeverfahren eingehalten wird.

17. Bildung und Kultur

a) Schulwesen

- Der Kultusminister hat die Verwaltungsvorschriften zu § 5 Abs. 4 der Allgemeinen Schulordnung (ASchO) – **Richtlinien zum Schülerstammblatt und zum sonstigen Datenbestand in der Schule** – durch Runderlaß vom 29. Juli 1986 geändert. Dieser sieht folgende wesentliche Änderungen vor:
 - Die Ergebnisse der Klassenarbeiten dürfen künftig nicht mehr in das Klassenbuch aufgenommen werden. Stattdessen führt die Schule eine Liste der schriftlichen Arbeiten und deren Ergebnisse als gesonderte Unterlage. Mit dieser Änderung wird den bereits in meinem dritten (C.13.a) und meinem siebten Tätigkeitsbericht (C.16.a) dargelegten datenschutzrechtlichen Bedenken gegen die praktisch nicht auszuschließende Möglichkeit, daß die Ergebnisse der schriftlichen Klassenarbeiten von anderen Schülern im Klassenbuch eingesehen werden, Rechnung getragen.
 - Sofern Erziehungsberechtigte nicht widersprochen haben, werden in das Klassenbuch zu den einzelnen Schülern künftig auch die Telefonnummer(n) oder Anschrift(en), unter denen die Erziehungsberechtigten erreichbar sind, aufgenommen. Zur Begründung dieser Erweiterung hat der Kultusminister darauf hingewiesen, daß die Unterrichtsräume und insbesondere die Sportsstätten häufig vom Haupt- Schulgebäude getrennt seien. Bei einem Unfall müßten die Erziehungsberechtigten je nach Lage des Falles schnell benachrichtigt werden. Hinzu komme, daß bei kleineren Schulen die Schulsekretariate nicht immer besetzt seien und daß ein sofortiger Rückgriff auf das Schülerstammblatt nicht immer möglich sei. Ich habe mich diesen Erwägungen nicht verschließen wollen, zumal bei Vorliegen schutzwürdiger Belange im Einzelfall die Erziehungsberechtigten der Aufnahme ihrer Telefonnummer(n) oder Adresse(n) in das Klassenbuch widersprechen können.
 - Die bisherige Fassung der Verwaltungsvorschriften trug den besonderen Verhältnissen an berufsbildenden Schulen nicht ausreichend Rechnung.

Aus diesem Grund wurde der Bereich der Übermittlung oder Weitergabe von Daten durch eine Regelung erweitert, nach der personenbezogene Daten an die Arbeitgeber und Ausbildungsbetriebe der Schüler der Berufsschule übermittelt werden dürfen, wenn dies zur rechtmäßigen Erfüllung der Aufgaben der Schule oder der durch Rechtsvorschrift festgelegten Verpflichtungen des Arbeitgebers oder Ausbildungsbetriebes erforderlich ist. Entsprechendes gilt für Daten von Schülern im Betriebspraktikum. Auch gegen diese durch die Rechtslage gebotene Erweiterung waren keine datenschutzrechtlichen Bedenken zu erheben.

Der Kultusminister ist bei der endgültigen Fassung seines Runderlasses meinen Empfehlungen gefolgt. Durch diese Änderungen der Verwaltungsvorschriften zu § 5 Abs. 4 ASchO wird sowohl den Anforderungen des Datenschutzes als auch den Belangen der Praxis Rechnung getragen.

- Ein „Initiativkreis von Pflege- und Adoptiveltern“ wandte sich in einer Eingabe dagegen, daß bei der Schulanmeldung eines zur **Adoption** vorgesehenen Pflegekindes die Einschulung unter Angabe des Geburtsnamens erfolgen sollte. Der Initiativkreis wies darauf hin, es sei für die Integration des Pflegekindes sehr wichtig, daß es in der Schule mit dem Namen seiner neuen Familie angesprochen werde. Erfolge die Einschulung unter Angabe des Geburtsnamens, sei nicht zu verhindern, daß die Tatsache, daß es sich nicht um ein leibliches Kind der Pflegeeltern handele, in der Schule und auch Außenstehenden bekannt werde.

Zu dieser Frage weist die Landesregierung in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage (Drucksache 10/377) darauf hin, die Änderung des Namens eines Pflegekindes sei nur nach Maßgabe des Gesetzes über die Änderung von Familiennamen und Vornamen zulässig. Gemäß Nr. 42 der zu diesem Gesetz ergangenen Allgemeinen Verwaltungsvorschrift der Bundesregierung könne dem Antrag eines Pflegekindes auf Änderung seines Familiennamens in den Familiennamen der Pflegeeltern entsprochen werden, wenn die Namensänderung dem Wohl des Kindes förderlich ist, das Pflegeverhältnis auf Dauer besteht und eine Annahme als Kind nicht oder noch nicht in Frage kommt.

Ich halte diesen Hinweis auf die Möglichkeit einer formellen Namensänderung für nicht ausreichend. Gegen die Angabe des Geburtsnamens bei der Schulanmeldung eines zur Adoption vorgesehenen Pflegekindes, dessen Namen noch nicht geändert wurde, bestehen datenschutzrechtliche Bedenken. Nach § 1758 Abs. 1 BGB dürfen Tatsachen, die geeignet sind, die Annahme als Kind und ihre Umstände aufzudecken, ohne Zustimmung des Annehmenden und des Kindes nicht offenbart oder ausgeforscht werden, es sei denn, daß besondere Gründe des öffentlichen Interesses dies erfordern. Nach § 1758 Abs. 2 BGB gilt dies entsprechend, wenn das Kind zwar noch nicht rechtswirksam angenommen ist, die leiblichen Eltern jedoch ihre Einwilligung in die Annahme erteilt haben. Der Familienname eines zur Adoption vorgesehenen Kindes in Verbindung mit der Anschrift seiner künftigen Eltern ist eine Tatsache, die geeignet ist, die Annahme des Kindes aufzudecken. Durch die Angabe dieser Daten bei der Anmeldung in der Schule wird diese Tatsache offenbart.

Besondere Gründe des öffentlichen Interesses, bei der Schulanmeldung eines zur Adoption vorgesehenen Pflegekindes die Angabe des Geburtsnamens zu verlangen, sind nicht ersichtlich. Nach meiner Auffassung muß deshalb die Anmeldung in der Schule unter dem Familiennamen der Pflegeeltern auch dann zulässig sein, wenn von der Möglichkeit der Änderung des Familiennamens des Pflegekindes nach Nr. 42 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zu dem Gesetz über die Änderung von Familiennamen und Vornamen (noch) kein Gebrauch gemacht wurde.

- Eine Schule verlangte für die Durchführung einer geplanten einwöchigen **Klassenfahrt** auf dem Anmeldeformular die Angabe der Krankenversicherung mit persönlichen Daten des Hauptversicherten (Geburtsdatum, Beschäftigungsstelle), die Anschrift des Hausarztes und Angaben zur Haftpflichtversicherung. Wegen dieser Datenerhebung haben sich Eltern bei mir beschwert.

Als gesetzliche Grundlage für das Erheben der Daten kommen im vorliegenden Fall die Bestimmungen der auf Grund des § 26 des Schulverwaltungsgesetzes (SchVG) erlassenen Allgemeinen Schulordnung in Betracht. Nach § 3 Abs. 4 Nr. 1 und nach § 8 ASchO ist der Schüler verpflichtet, an Schulveranstaltungen teilzunehmen. Hierzu gehören grundsätzlich auch Klassenfahrten. Nach den Richtlinien für Schulwanderungen und Schulfahrten (GABI. NW. 1983 S. 496) bedarf allerdings die Teilnahme an mehrtätigen Fahrten der Zustimmung der Erziehungsberechtigten. Wenn ein Schüler an einer Klassenfahrt teilnimmt, besteht die Verpflichtung, der Schule personenbezogene Daten anzugeben, soweit diese für die Durchführung der Veranstaltung erforderlich sind. Unter dieser Voraussetzung sind gegebenenfalls auch die Erziehungsberechtigten nach § 40 Abs. 1 ASchO verpflichtet, ihre personenbezogenen Daten der Schule bekanntzugeben.

An die Erforderlichkeit ist ein strenger Maßstab anzulegen. Danach reicht es nicht aus, daß Daten für die Durchführung der Veranstaltung dienlich oder nützlich sind; sie müssen vielmehr hierfür notwendig sein. Soweit Daten nicht im Sinne dieses strengen Maßstabes als erforderlich, sondern lediglich als dienlich angesehen werden müssen, bestehen jedoch keine datenschutzrechtlichen Bedenken dagegen, diese Daten auf freiwilliger Grundlage zu erheben. In diesem Fall muß allerdings bei der Datenerhebung auf die Freiwilligkeit der Angaben hingewiesen werden (§ 10 Abs. 2 Satz 1 DSGVO).

Um gegebenenfalls bei einer plötzlich auftretenden Erkrankung schnelle Rückfragen zu ermöglichen, erscheint die Angabe von Name, Anschrift und Telefonverbindung des Hausarztes wenn nicht erforderlich, so doch jedenfalls dienlich. Dies gilt auch für die Angabe der Krankenversicherung, da sich ohne diese Angabe insbesondere bei einer längeren ärztlichen Behandlung oder bei einem Krankenhausaufenthalt Schwierigkeiten ergeben können. Es erscheint jedoch weder erforderlich noch dienlich, das Geburtsdatum und die Beschäftigungsstelle des Hauptversicherten zu kennen. Die insoweit gestellten Fragen sind daher nach meiner Auffassung auch auf freiwilliger Grundlage unzulässig. Die Angabe der Haftpflichtversicherung eines Schülers kann dagegen noch als dienlich angesehen werden, so daß auch dieses Datum auf der Grundlage der Freiwilligkeit erhoben werden kann.

- Die Gewährung von **Zuschüssen** an einkommensschwache Familien für Klassenfahrten ihrer Kinder wirft häufig datenschutzrechtliche Probleme auf. So hatte ein Schulträger das Verfahren in der Weise geregelt, daß entsprechende Anträge ausnahmslos bei den Sekretariaten der Schulen gestellt werden müssen. Vom Schulsekretariat werden die Anträge über das Sozialamt, das die Einkommensverhältnisse zu bestätigen hat, an das Schulverwaltungsamt zur Kostenübernahme weitergeleitet. Ein Elternpaar, das Arbeitslosengeld und ergänzende Leistungen des Sozialamtes bezog, machte geltend, durch die Antragstellung beim Schulsekretariat bestehe die Gefahr, daß die Tatsache der Arbeitslosigkeit und des Bezugs von Sozialleistungen in der Schule bekannt werde. Da ihr Kind aus entsprechenden Gründen an einer anderen Schule bereits dem Spott seiner Mitschüler ausgesetzt gewesen sei, befürchteten die Eltern, daß es zu ähnlichen negativen Erfahrungen auch an der neuen Schule kommen könnte. Die Eltern hatten daher angeboten, beim Schulverwaltungsamt den Einzahlungsbeleg über die Entrichtung der Kosten der Klassenfahrt zusammen mit einer Bescheinigung des Sozialamtes über die Voraussetzungen der Zuschußgewährung unmittelbar zur Erstattung vorzulegen. Der Schul-

träger war jedoch nicht bereit, eine solche Änderung der von ihm vorgegebenen Verfahrensweise zu akzeptieren.

Bei dem Zuschuß des Schulträgers zu den Kosten einer Klassenfahrt handelte es sich im vorliegenden Fall nicht um eine gesetzliche Aufgabe nach dem Sozialgesetzbuch, sondern eine freiwillige Leistung aus städtischen Mitteln, die bei Bedarf auf Antrag gewährt wird. Die besonderen Schutzvorschriften über das Sozialgeheimnis waren insoweit nicht unmittelbar anwendbar.

Der verfassungsmäßige Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gebietet es jedoch, die sensiblen und daher bei Sozialleistungsträgern als Sozialgeheimnis besonders geschützten Daten über die Arbeitslosigkeit und den Bezug von Sozialleistungen nicht einem größeren Personenkreis zur Kenntnis zu bringen, als dies zur Leistungsgewährung unbedingt erforderlich ist. Hiergegen wird auch verstoßen, wenn das Verfahren der Leistungsgewährung so geregelt ist, daß der Betroffene nicht umhin kann, Sozialdaten selbst zu offenbaren, wenn er den Zuschuß in Anspruch nehmen will.

Dies ist jedoch der Fall, wenn von dem Antragsteller verlangt wird, den an das Schulverwaltungsamt zu richtenden Antrag bei dem Sekretariat der Schule einzureichen, dem dadurch neben der Tatsache der Antragstellung die Arbeitslosigkeit und der Bezug von Sozialhilfeleistungen bekannt werden. Nach meiner Auffassung ist diese Verfahrensweise weder für eine sachgerechte Entscheidung über die Gewährung des Zuschusses noch für seine verwaltungsmäßige Abwicklung erforderlich. Außerdem besteht bei einer Antragstellung beim Schulsekretariat die Gefahr, daß es zu einem weiteren Bekanntwerden der Daten kommt.

Nach meiner Auffassung sollte daher das Verfahren für die Leistungsgewährung so geregelt werden, daß der Antrag auf Gewährung eines Zuschusses auch unmittelbar bei dem Schulverwaltungsamt gestellt werden kann, damit eine Offenbarung von Sozialdaten gegenüber der Schule unterbleibt.

- Ein Bürger wandte sich gegen das in seiner Gemeinde zur Durchführung des **Lernmittelfreiheitsgesetzes** (LFG) praktizierte Verfahren. Danach erhält der Erziehungsberechtigte bzw. der volljährige Schüler eine Mitteilung über die Höhe des Eigenanteils und die selbst zu beschaffenden Schulbücher. Denjenigen Empfängern, die nach dem genannten Gesetz vom Eigenanteil befreit sind, bestätigt das Sozialamt bei Vorlage auf diesem Mitteilungsschreiben, daß laufende Hilfe zum Lebensunterhalt bezogen wird und daß die Gemeinde die Kosten für die Beschaffung des Schulbuches trägt. Das Schreiben mit der darauf angebrachten Bestätigung des Sozialamtes muß einer bestimmten Buchhandlung ausgehändigt werden, die die Bücher kostenlos an den Empfänger abgibt und danach mit der Gemeinde abrechnet. Die Gemeinde erhält von der Buchhandlung, die jährlich durch Ausschreibung ermittelt wird, einen Preisnachlaß.

Nach den Verwaltungsvorschriften zum Lernmittelfreiheitsgesetz muß das Verfahren für die Befreiung vom Eigenanteil dem Erfordernis des § 35 des Ersten Buches des Sozialgesetzbuchs – SGB I – (Wahrung des Sozialgeheimnisses) Rechnung tragen. Die hiernach entsprechend anzuwendende Vorschrift des § 35 Abs. 1 Satz 1 SGB I verbietet nicht nur die unbefugte Offenbarung von Sozialdaten, sondern verpflichtet auch darüber hinaus, Vorkehrungen zur Wahrung des Sozialgeheimnisses zu treffen. Dazu gehört, das Verfahren der Leistungsgewährung so zu regeln, daß Dritte keine Kenntnis von Sozialdaten erhalten können. Gegen diese Wahrungspflicht wird verstoßen, wenn bei der getroffenen Regelung der Betroffene nicht umhin kann, Sozialdaten selbst zu offenbaren.

Durch das Verfahren der Gemeinde, auf der einer bestimmten Buchhandlung vorzulegenden Buchbestellung den Bezug von Sozialhilfeleistungen und die

Kostenübernahme zu bestätigen, wird der Empfänger gezwungen, bei Abgabe der Bestellung gegenüber der Buchhandlung und den dort beschäftigten Personen Tatsachen zu offenbaren, die dem Sozialgeheimnis unterliegen. Das Verfahren der Gemeinde zur Durchführung des Lernmittelfreiheitsgesetzes verstößt somit gegen die Verpflichtung, dem Erfordernis der Wahrung des Sozialgeheimnisses Rechnung zu tragen.

Sofern dem Bürger die Möglichkeit geboten werden soll, die Lernmittel wahlweise ohne Barzahlung durch Abgabe einer Kostenübernahmeerklärung der Gemeinde zu erwerben, sind auf dieser Angaben über den Bezug von Sozialhilfeleistungen nicht zulässig. Da die Voraussetzung für den Wegfall des Eigenanteils, nämlich der Bezug von Sozialhilfe, weiten Kreisen bekannt ist, erhält die betreffende Buchhandlung jedoch auch durch eine „neutrale“ Kostenübernahmeerklärung hiervon Kenntnis. Dem Betroffenen muß daher zumindest wahlweise die Möglichkeit eingeräumt werden, die Lernmittel zunächst selbst zu bezahlen und den Beleg zur Erstattung vorzulegen. Soweit in diesen Fällen ein der Gemeinde von der Buchhandlung eingeräumter Preisvorteil verloren geht, muß dies im Hinblick auf das Grundrecht auf Datenschutz, das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und den Sozialdatenschutz hingenommen werden.

Zur Vermeidung von Verstößen gegen Vorschriften über den Datenschutz habe ich der Gemeinde empfohlen, ihr Verfahren zur Durchführung des Lernmittelfreiheitsgesetzes unter Beachtung meiner Rechtsauffassung zu ändern. Die Gemeinde ist meiner Empfehlung gefolgt.

- Ein Bürger beschwerte sich bei mir darüber, daß an dem Gymnasium, das sein Kind besuchte, die Klassenpflegschaft listenmäßig **Unterschriften für eine Bürgeraktion** gesammelt hatte. Der Bürger trug vor, die Eltern würden seines Erachtens zur Unterschrift genötigt. Kaum jemand verweigere die Unterschrift, da durch das Umlaufverfahren aus den Listen ersichtlich sei, wer die Unterschrift verweigert habe.

Ich halte die Bedenken des Bürgers aus datenschutzrechtlicher Sicht für begründet. Die im Schulmitwirkungsgesetz vorgesehenen Mitwirkungsorgane sind als Organe der Schule Teil einer öffentlichen Stelle. Durch die von der Klassenpflegschaft des Gymnasiums bei den Erziehungsberechtigten der Schüler dieser Klasse durchgeführte Unterschriftensammlung werden personenbezogene Daten, nämlich die Angabe, ob der Betroffene die Bürgeraktion unterstützt, erhoben. Eine gesetzliche Grundlage für diese Datenerhebung vermag ich nicht zu erkennen; insbesondere kann das Schulmitwirkungsgesetz nach meiner Auffassung nicht als gesetzliche Grundlage für derartige Datenerhebungen herangezogen werden. Die Unterschriftensammlung durch die Klassenpflegschaft muß deshalb als unzulässig angesehen werden.

Der Umstand, daß die Erziehungsberechtigten die Unterschriftsleistung auch ablehnen können, kann dem nicht entgegengehalten werden. Durch die klassenweise durchgeführte Unterschriftensammlung sind für den Klassenpflegschaftsvorsitzenden und seinen Stellvertreter sowie – mit geringem Zusatzwissen – für die Unterschriftsleistenden und die mit dem der Durchführung des Umlaufs der Listen beauftragten Schüler diejenigen Eltern bestimmbar, die (noch) keine Unterstützungsunterschrift geleistet haben. Es ist nicht auszuschließen, daß sich Eltern dadurch einem sozialen Druck zur Unterschriftsleistung ausgesetzt sehen. Die Unterschriftsleistung kann unter diesen Umständen nicht als freiwillig angesehen werden. Aber auch diejenigen Erziehungsberechtigten, die einem solchen Druck widerstehen und die Unterschriftsleistung ablehnen, werden hierdurch zur Preisgabe eines personenbezogenen Datums gegenüber dem Klassenpflegschaftsvorsitzenden und seinem Stellvertreter gezwungen, nämlich der Angabe, daß sie die Bürgeraktion nicht unterstützen.

Die Schulaufsichtsbehörde ist der Auffassung, daß die Unterschriftensammlung für die Bürgeraktion bei den Erziehungsberechtigten der Schüler durch die Klassenpflegschaft bereits aus schulrechtlichen Gründen unzulässig war.

b) Archive

- Ein Bediensteter einer kreisangehörigen Stadt wurde vom Rat beauftragt, eine wissenschaftliche Arbeit über das Schicksal von Bürgern dieser Stadt während des Dritten Reiches zu fertigen. Der Mitarbeiter wollte zu diesem Zweck die Akten über Vorgänge nach dem Bundesentschädigungsgesetz (**Wiedergutmachungsakten**) auswerten. Diese enthalten personenbezogene Daten über Verurteilungen im Dritten Reich, etwa wer wen damals angezeigt hat, warum die Person verurteilt worden ist und wie lange die Gefängnis- oder KZ-Haft dauerte. Die Akten sind abgeschlossen und dem Kreisarchivar übergeben worden, damit dieser sie zu gegebener Zeit archivieren kann. Eine Archivsatzung besteht für das Archiv des Kreises nicht.

In meinen Tätigkeitsberichten habe ich immer wieder, zuletzt in dem siebten Tätigkeitsbericht (C.16.c) darauf hingewiesen, daß die Einsichtnahme in solche Unterlagen, die datenschutzrechtlich eine Übermittlung an Dritte bedeutet, ohne Vorliegen einer gesetzlichen Grundlage nicht zulässig ist. Bis zur Schaffung einer solchen Grundlage kommt daher eine Einsichtnahme in Wiedergutmachungsakten für wissenschaftliche Zwecke nur mit Einwilligung der Betroffenen in Betracht. Ohne eine solche Einwilligung sind auch in anderen Bundesländern Anträge auf Gewährung von Einsicht in derartige Akten für wissenschaftliche Zwecke abgelehnt worden.

- Zum Stand der Vorbereitungen eines **Landesarchivgesetzes**, das zu den von der Landesregierung in ihrer Stellungnahme zu meinem siebten Tätigkeitsbericht (Drucksache 10/1644, S. 6) angekündigten Gesetzesvorhaben gehört, hat der Kultusminister in der Sitzung des Kulturausschusses am 3. Dezember 1986 mitgeteilt, das Ergebnis der bisherigen außerhalb eines förmlichen Verfahrens durchgeführten Vorklärlungen und Besprechungen sei in einem neuen Referentenentwurf eingeflossen. Dieser liege gegenwärtig dem Kultusminister zur Billigung vor und werde in Kürze den anderen Ressorts der Landesregierung zur interministeriellen Abstimmung zugeleitet. Anschließend würden die kommunalen Spitzenverbände und der Landtag informiert, um Stellung nehmen zu können.

18. Finanzwesen

a) Steuerverwaltung

- Mit § 93a der Abgabenordnung (AO) wollte der Bundesgesetzgeber eine abschließende gesetzliche Regelung für Kontrollmitteilungsverfahren und ähnliche Unterrichtungspflichten treffen. Daher halte ich es datenschutzrechtlich für äußerst bedenklich, daß in den in Nr. 5.1 der Verwaltungsvorschriften zu § 44 der Landeshaushaltsordnung erwähnten Anlagen (ANBest-I, ANBest-P und NBest-Bau) dem Empfänger von Zuwendungen, die aus Landesmitteln zu Förderungszwecken gezahlt werden, auferlegt wird, dem Finanzamt die Zahlungen mitzuteilen, die er auf Grund von Verträgen zur Erfüllung des Zuwendungszwecks an Dritte leistet. Von dieser Mitteilungspflicht betroffen werden zum Beispiel Gutachter, Übersetzer, Unterrichtende, Vortragende und Sitzungsteilnehmer, die auf Grund von Dienst- oder Werkverträgen für den Zuwendungsempfänger tätig werden. Eine gesetzliche Grundlage für derartige **Mitteilungspflichten des Zuwendungsempfängers** besteht nach meiner Auffassung nicht. Nach meiner Auffassung kann die hiermit verlangte Preisgabe von Daten des Vertragspartners auch nicht auf eine Einwilligung des Zuwendungsempfängers gestützt werden. Nach meiner Auffassung sollten sich daher die Finanzbehörden auf Ermittlungen bei den Zuwendungsempfängern unter den Voraussetzungen des § 93 AO beschränken.

- Mehrere Bürger wandten sich gegen die Bekanntgabe personenbezogener **Daten auf dem Briefumschlag** von durch Postzustellungsauftrag zugestellten Schreiben des Finanzamtes.

In einem Falle waren auf dem Briefumschlag zusätzlich zu der Angabe des Absenders die genaue Bezeichnung als „Einspruchsentscheidung v. ..., Einkommensteuer 1984“ sowie die Angaben „St.Nr. ...“ und „RbL-Nr. ... RbSt ...“ vermerkt. Hierin sehe ich einen Verstoß gegen das Steuergeheimnis.

Für die Zustellung von Verwaltungsakten der Steuerbehörden durch die Post mit Zustellungsurkunde gilt § 3 des Verwaltungszustellungsgesetzes (VwZG). Nach § 3 Abs. 1 Satz 2 VwZG ist die Sendung mit der Anschrift des Empfängers und mit der Bezeichnung der absendenden Dienststelle, einer Geschäftsnummer und einem Vordruck für die Zustellungsurkunde zu versehen. Der Postbedienstete beurkundet die Zustellung (§ 3 Abs. 2 Satz 1 VwZG). Eine ordnungsgemäße Beurkundung des Zustellungsvorgangs setzt voraus, daß ein Zweifel über die Identität (Nämlichkeit) des in der Postzustellungsurkunde bezeichneten und des übergebenen Schriftstücks ausgeschlossen ist. Die bloße Angabe der Steuernummer kann dafür nicht ausreichen (Urteil des Bundesfinanzhofs vom 24. November 1977, BStBl. 1978, S. 467). Es ist daher nicht nur auf der Zustellungsurkunde, sondern auch auf dem Briefumschlag der Inhalt der Sendung in einer Weise anzugeben, daß Zweifel über die Identität ausgeschlossen sind.

Die ausgeschriebene Bezeichnung als „Einspruchsentscheidung v. ..., Einkommensteuer 1984“ sowie die Angaben „St.Nr. ..., RbL-Nr. ...“ sind hierfür jedoch nicht erforderlich. In Fällen, in denen lediglich ein Schriftstück mit einem bestimmten Datum einem Steuerpflichtigen zugestellt werden soll, reicht in aller Regel bereits die Angabe des Datums als Zusatz zur Steuernummer aus, um die Nämlichkeit der Sendung zu gewährleisten.

Soweit aus besonderen Gründen die Angabe des Datums zur Herstellung eines eindeutigen Zusammenhangs zwischen dem zu übergebenden Schriftstück und der Postzustellungsurkunde nicht ausreicht, etwa weil in einem Verfahren einem Steuerpflichtigen mehrere Schriftstücke mit dem gleichen Datum zugestellt werden sollen, kann durch zusätzliche Abkürzungen (z.B. EE EstB 1984 = Einspruchsentscheidung Einkommensteuerbescheid 1984) die Nämlichkeit gewährleistet werden.

Das Finanzamt hat in seiner Stellungnahme mitgeteilt, bei der in diesem Fall gebildeten Geschäftsnummer sei das Erfordernis der Identifizierbarkeit überbewertet worden. Es werde dafür Sorge getragen, daß bei der Bildung von Geschäftsnummern das Steuergeheimnis wie auch die notwendige Bestimmbarkeit des Inhalts von Postsendungen Berücksichtigung finden.

- In zwei anderen Fällen bestand die auf dem Umschlag vermerkte Geschäftsnummer aus der Steuernummer und dem **Hinweis „Vorldg zu e.V.“**. In einem der beiden Fälle enthielt die Absenderangabe zusätzlich die Bezeichnung „Vollstreckungsstelle“.

Die Abkürzung „e.V.“ in Verbindung mit dem Wort „Vorladung“ macht für Außenstehende erkennbar, daß der Adressat zur Abgabe der eidesstattlichen Versicherung nach § 284 AO vorgeladen wird. Dies gilt insbesondere, wenn zusätzlich die Bezeichnung „Vollstreckungsstelle“ in der Absenderangabe verwendet wird.

Auch die mit der Angabe „Vorldg zu e.V.“ auf dem Umschlag verbundene Offenbarung halte ich nicht für zulässig, da sie zur Gewährleistung der Nämlichkeit nicht erforderlich ist. Ich habe den betreffenden Finanzämtern empfohlen, bei Postzustellungsaufträgen Geschäftsnummern unter Verwendung neutraler Abkürzungen so zu bilden, daß diese weder für sich allein noch in Ver-

bindung mit weiteren Angaben auf dem Briefumschlag zur Verletzung des Steuergeheimnisses führen. Auf die den Betroffenen belastende zusätzliche Bezeichnung „Vollstreckungsstelle“ in der Absenderangabe sollte verzichtet werden.

- Eine Bürgerin bat mich um datenschutzrechtliche Prüfung der Frage, ob das Finanzamt berechtigt sei, Angaben über ihre **Schwerbehinderung** an die Gemeinde zur Eintragung eines Freibetrages auf der Lohnsteuerkarte zu übermitteln. Die Bürgerin hatte in den Jahren zuvor den Freibetrag jährlich bei der Einkommensteuerveranlagung geltend gemacht.

Nach § 33b Abs. 1 des Einkommensteuergesetzes (EStG) wird auf Antrag wegen der außergewöhnlichen Belastungen, die Körperbehinderten unmittelbar infolge ihrer Körperbehinderung erwachsen, ohne Kürzung um die zumutbare Belastung ein Pauschbetrag abgezogen, wenn nicht Aufwendungen nachgewiesen oder glaubhaft gemacht werden, die zu einem höheren Abzugsbetrag führen. Der Pauschbetrag wird gemäß § 39a Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 2 Satz 1 EStG von der Gemeinde nach Anweisung des Finanzamtes von Amts wegen bei der Ausstellung der Lohnsteuerkarte als vom Arbeitslohn abzuziehender Freibetrag eingetragen. Die Finanzämter übermitteln den Gemeinden die hierzu erforderlichen Angaben. Die Gemeinden sind, soweit sie Lohnsteuerkarten auszustellen, Eintragungen auf den Lohnsteuerkarten vorzunehmen und zu ändern haben, örtliche Landesfinanzbehörden; sie sind insoweit verpflichtet, den Anweisungen des örtlich zuständigen Finanzamtes nachzukommen (§ 39 Abs. 6 Satz 1 und 2 EStG).

Die Offenbarung der für die Eintragung des Pauschbetrages für Körperbehinderte auf der Lohnsteuerkarte erforderlichen Angaben durch das Finanzamt an die Gemeinde ist nach § 30 Abs. 4 Nr. 1 AO zulässig, da dies der Durchführung eines Verfahrens in Steuersachen dient. Das Verfahren der „Vorwegeintragung“ stellt auch für den Steuerpflichtigen eine Verfahrenserleichterung dar, da dieser für die steuerliche Berücksichtigung des betreffenden Pauschbetrages keinen besonderen Lohnsteuerermäßigungsantrag zu stellen braucht. Wer allerdings im Einzelfall aus welchen Gründen auch immer die Eintragung des Pauschbetrages auf der Lohnsteuerkarte nicht wünscht, kann die steuerliche Berücksichtigung der Körperbehinderung auch ohne vorherige Eintragung auf der Lohnsteuerkarte im Lohnsteuerjahresausgleichsverfahren bzw. mit der Erklärung zur Einkommensteuer geltend machen. In diesem Fall ist eine Offenbarung an die Gemeinde nicht erforderlich.

Das Finanzamt hat sich gegenüber der Bürgerin bereit erklärt, von der Weitergabe ihrer Daten abzusehen, wenn dies durch eine schriftliche Erklärung verlangt wird, so daß dem Anliegen der Bürgerin für die Zukunft Rechnung getragen werden kann.

- Die Problematik der **Benutzung privater ADV-Anlagen** für die Erledigung dienstlicher Aufgaben wurde in der Eingabe eines Steuerberaters aufgeworfen. Im Anschluß an eine bei seinem Mandanten durchgeführte Betriebsprüfung bat dieser mich um eine datenschutzrechtliche Beurteilung, ob es zulässig sei, daß der Betriebsprüfer die Daten der Prüfung auf einem privateigenen Kleincomputer in seiner Wohnung speichere und für die spätere abschließende Zusammenfassung der Prüfungsergebnisse auswerte. Der Steuerberater wies darauf hin, daß im Rahmen der Betriebsprüfung außer Daten des Unternehmens auch personenbezogene Daten der an dem Unternehmen beteiligten natürlichen Personen erfaßt und ausgewertet wurden.

Nach der Stellungnahme des Finanzministers hierzu haben die Betriebsprüfer Prüfungsvorgänge entweder im Betrieb des Steuerpflichtigen oder in den ihnen zugewiesenen Arbeitsräumen ihres Finanzamtes oder Betreuungsfinanzamtes zu bearbeiten. Der Finanzminister hat für den Einsatz privateigener automatischer Einrichtungen in einem Erlaß bestimmt:

1. Dem Steuergeheimnis (§ 30 AO) unterliegende Daten dürfen in Dateien auf privateigenen externen Datenträgern (z.B. Magnetbandkassetten, Disketten, Magnetplatten) nicht gespeichert werden.
2. Die Verantwortung des Zeichnenden für die Richtigkeit eines Verwaltungsaktes oder einer sonstigen Maßnahme wird durch den Einsatz von privateigenen automatischen Einrichtungen nicht eingeschränkt. Er hat sich deshalb im Einzelfall davon zu überzeugen, daß die programmgesteuert mit Hilfe dieser Einrichtungen ermittelten Ergebnisse zutreffend sind.
3. Mit privateigenen automatischen Einrichtungen dürfen Verwaltungsakte und sonstige Schreiben, für die amtliche Vordrucke zu verwenden sind, nicht programmgesteuert gefertigt werden.
4. Wenn für eine Aufgabe ein amtliches automatisches Verfahren eingeführt ist, darf dieses nicht durch ein Verfahren unter Verwendung privateigener automatischer Einrichtungen ersetzt werden.

Im Hinblick auf die besondere Gefährdung der Datensicherheit bei der Benutzung privater ADV-Anlagen zur Erledigung dienstlicher Aufgaben habe ich dem Finanzminister empfohlen, den Erlaß zu ändern und zu ergänzen. Da eine Gefährdung der Datensicherheit beim Speichern auf privateigenen externen Datenträgern nicht nur für den Fall der Speicherung in Dateien besteht, sollte diese in dem Erlaß enthaltene Einschränkung entfallen. Zusätzlich sollten folgende Regelungen getroffen werden:

- In einer privateigenen Datenverarbeitungsanlage dürfen personenbezogene dienstliche Daten nur gespeichert sein, solange sich die Datenverarbeitungsanlage entweder im Betrieb des Steuerpflichtigen oder in Arbeitsräumen eines Finanzamtes befindet.
- Solange in einer privateigenen Datenverarbeitungsanlage personenbezogene dienstliche Daten gespeichert sind, dürfen Dritte keinen Zugang zu der Anlage erhalten; die Anlage ist verschlossen aufzubewahren.
- In einer Datenverarbeitungsanlage gespeicherte personenbezogene dienstliche Daten sind zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu löschen. Sie sind erst als gelöscht anzusehen, wenn sie in der Anlage nicht mehr verfügbar sind. Das Löschen von Hinweisen auf die Daten gilt nicht als Löschen der Daten. Eine privateigene Datenverarbeitungsanlage, die zur Verarbeitung personenbezogener dienstlicher Daten benutzt worden ist, muß so lange gesichert werden, bis alle in ihr gespeicherten personenbezogenen dienstlichen Daten gelöscht sind.
- Datenträger mit personenbezogenen dienstlichen Daten sind verschlossen aufzubewahren.
- Für die Speicherung personenbezogener dienstlicher Daten benutzte externe Datenträger sind zum frühestmöglichen Zeitpunkt in die Dienststelle zu überführen.

Allerdings könnte die Datensicherheit noch weiter verbessert werden, wenn die Benutzung privateigener Datenverarbeitungsanlagen für dienstliche Zwecke sowie das Mitnehmen landeseigener Datenverarbeitungsanlagen in den privaten Bereich des Bediensteten untersagt würde.

b) Kommunalabgaben

- Mehrere Bürger von Gemeinden eines Kreises wandten sich gegen die Übermittlung personenbezogener Daten aus dem Melderegister und anderen Dateien der Gemeinden an eine **Abfallbeseitigungsgesellschaft** sowie gegen Auskunftersuchen dieser Gesellschaft.

Die kreisangehörigen Gemeinden haben die ihnen nach § 1 Abs. 2 des Landesabfallgesetzes obliegende Aufgabe des Einsammelns und des Beförderns der Abfälle durch eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung auf den Kreis übertragen, der sich zur Durchführung dieser Aufgabe einer Abfallbeseitigungsgesellschaft mit beschränkter Haftung bedient. Nachdem in der Vergangenheit die Gebühren durch den Kauf von Gebührenmarken erhoben worden waren, sollte nunmehr eine Umstellung des Verfahrens erfolgen, nach der für die Gebührenpflicht die Anzahl der Haushalte auf einem Grundstück und der zu den einzelnen Haushalten gehörenden Personen maßgeblich ist. Entsprechende Änderungen der Abfallbeseitigungssatzung sowie der Gebührensatzung waren vom Kreistag auf Grund des § 3 der Kreisordnung beschlossen worden. Zur Vorbereitung der Gebührenfestsetzung und Gebührenerhebung nach dem neuen Verfahren sollten der Abfallbeseitigungsgesellschaft von den angeschlossenen Städten und Gemeinden Angaben über Grundstücke und Grundstückseigentümer sowie die für ein Grundstück gemeldeten Personen übermittelt werden.

Da ich als Einwohner einer der kreisangehörigen Gemeinden von der Datenübermittlung selbst betroffen war, habe ich die Bearbeitung dieser Eingaben meinem ständigen Vertreter übertragen. Die Prüfung hatte folgendes Ergebnis:

Nach der Abfallbeseitigungssatzung betreibt der Kreis die Abfallbeseitigung nach Maßgabe der Gesetze und der Satzung als öffentliche Einrichtung und bedient sich zur Durchführung dieser Aufgabe einer Abfallbeseitigungsgesellschaft in der Rechtsform einer GmbH. Es handelt sich danach bei der Abfallbeseitigungsgesellschaft um eine mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben des Kreises und der diesem Kreis angehörenden Städte und Gemeinden betrauten Stelle. Sie ist insoweit „beliehener Unternehmer“ und damit eine öffentliche Stelle im Sinne von § 1 Abs. 2 Satz 1 DSGVO.

Bei Prüfung des Sachverhalts wurde festgestellt, daß die erforderlichen Angaben über Grundstücke und Grundstückseigentümer (Name und Anschrift) der Grundbesitzabgabendatei entnommen werden. Dabei handelt es sich nicht um Daten, die dem Steuergeheimnis nach § 30 AO unterliegen. Ihre Übermittlung an die Abfallbeseitigungsgesellschaft war daher nach § 11 Abs. 1 Satz 1 DSGVO in Verbindung mit den Vorschriften der Abfallbeseitigungssatzung und der Gebührensatzung zulässig.

Die Übermittlung der in den Melderegistern gespeicherten Daten über die für ein Grundstück gemeldeten Einwohner an die für den Kreis handelnde Abfallbeseitigungsgesellschaft richtet sich nach § 31 Abs. 1 des Meldegesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (MG NW). Danach darf die Meldebehörde die in dieser Vorschrift aufgezählten Daten aus dem Melderegister einer anderen Behörde oder sonstigen öffentlichen Stelle übermitteln, wenn dies zur rechtmäßigen Erfüllung der in der Zuständigkeit des Empfängers liegenden Aufgaben erforderlich ist. Für die Übermittlung von Namen und Anschriften war dies im vorliegenden Fall unter Berücksichtigung aller Umstände zu bejahen. Gegen die Übermittlung dieser Daten nach § 31 Abs. 1 Satz 1 MG NW an die Abfallbeseitigungsgesellschaft bestanden daher keine durchgreifenden datenschutzrechtlichen Bedenken. Angaben über die Zugehörigkeit zu einem Haushalt oder die Einteilung in Haushalte gehören allerdings nicht zu den Daten, deren Übermittlung nach dieser Vorschrift zulässig ist.

Zur Überprüfung der erfaßten Veranlagungsmerkmale (Gesamtanzahl der Grundstücksbewohner und Aufteilung auf die Haushalte) bat die Abfallbeseitigungsgesellschaft die Gebührenpflichtigen, ihr etwaige Unstimmigkeiten mit den tatsächlichen Gegebenheiten auf einem besonderen Formular mitzuteilen.

Die von Bürgern geäußerten Befürchtungen, hier finde eine „Personenkontrolle der Haushalte“ statt, ist zwar verständlich, im Ergebnis jedoch nicht

gerechtfertigt. Der Anschluß- und Benutzungspflichtige ist nach der Abfallbeseitigungssatzung verpflichtet, die Voraussetzungen und den Umfang der Anschlußpflicht seines Grundstücks anzuzeigen. Er hat Änderungen der für die Gefäßausstattung und Gebührenbemessung maßgeblichen Verhältnisse unverzüglich mitzuteilen. Auf Verlangen sind die Angaben auf Vordruck schriftlich zu bestätigen. Darüber hinaus ist der Anschlußberechtigte verpflichtet, alle für die Abfallbeseitigung erforderlichen Auskünfte zu erteilen. Hieraus ergibt sich eine Melde- und Auskunftspflicht des Grundstückseigentümers auch hinsichtlich aller für die Gebührenbemessung maßgeblichen Verhältnisse.

Die Mitteilungspflicht des Grundstückseigentümers kann sich jedoch nur auf solche Veranlagungsmerkmale beziehen, die ihm bekanntgeworden sind, etwa im Rahmen einer Mitwirkung als Wohnungsgeber nach § 14 Abs. 1 MG NW. Zu weitergehenden Nachforschungen, insbesondere zu Ermittlungen in den einzelnen Haushalten, ist er weder verpflichtet noch auf Grund öffentlich-rechtlicher Vorschriften berechtigt. Unter diesen Voraussetzungen bestanden gegen die Datenerhebung durch die Abfallbeseitigungsgesellschaft im Zusammenhang mit der Durchführung der Abfallbeseitigung keine durchgreifenden datenschutzrechtlichen Bedenken.

In einigen Bürgereingaben ist die Befürchtung geäußert worden, die Angaben, die der Abfallbeseitigungsgesellschaft im Verlauf oder im Zusammenhang mit der Abfallbeseitigung, insbesondere auf Grund der Auskunftspflichten des Grundstückseigentümers nach der Abfallbeseitigungssatzung bekannt geworden sind oder bekannt werden, könnten zur Überprüfung der Melderegister an die örtlichen Meldebehörden weitergegeben werden.

Eine derartige Übermittlung wäre ein Eingriff in das Recht der Betroffenen auf informationelle Selbstbestimmung sowie in ihr Grundrecht auf Datenschutz. Ein solcher Eingriff wäre nur mit Einwilligung der Betroffenen oder auf einer gesetzlichen Grundlage zulässig, die dem Gebot der Normenklarheit entspricht und dem verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung trägt. Eine solche Grundlage ist nicht vorhanden.

Soweit in Bürgereingaben Zweifel hinsichtlich der Datensicherheit der an die Abfallbeseitigungsgesellschaft übermittelten und der von ihr erhobenen Daten geäußert worden sind, ist darauf hinzuweisen, daß die Gesellschaft nach § 6 Abs. 1 DSGVO verpflichtet ist, alle organisatorischen und technischen Maßnahmen zu treffen, die erforderlich sind, um die Ausführung der Vorschriften dieses Gesetzes, insbesondere die in der Anlage zu diesem Gesetz genannten Anforderungen zu gewährleisten.

- Eine Eingabe betraf steuerliche **Meldepflichten** nach einer örtlichen **Hundesteuersatzung**, die auf Grund der §§ 3 und 20 Abs. 3 des Kommunalabgabengesetzes (KAG) erlassen worden war. Da dieser Hundesteuersatzung eine vom Innenminister für Nordrhein-Westfalen vorgegebene Mustersatzung zugrunde liegt, kam der Eingabe eine über den Einzelfall hinausgehende Bedeutung zu. Ein Bürger, der als Hobby-Hundezüchter eine ermäßigte Hundesteuer (Zwingersteuer) zahlt, wandte sich gegen eine Aufforderung seiner Gemeinde, Name und Anschrift der Erwerber der von ihm gezüchteten Rassehunde anzugeben. Die Gemeinde verwies hierzu auf § 8 Abs. 1 Buchst. b der örtlichen Hundesteuersatzung. Nach dieser Vorschrift wird Züchtern eine Hundesteuervergünstigung nur gewährt, wenn ordnungsgemäße Bücher über jeden Hund, seinen Erwerb und seine Veräußerung geführt und auf Verlangen vorgelegt werden.

Nach § 11 Abs. 1 Satz 1 der Hundesteuersatzung der Gemeinde ist der Hundehalter zur Sicherung und Überwachung der Steuer verpflichtet, einen Hund, der ihm durch eine von ihm gehaltene Hündin zugewachsen ist, bei der Gemeinde anzumelden, nachdem der Hund drei Monate alt geworden ist. Wird

der Hund veräußert, ist er abzumelden. Hierbei sind Name und Anschrift des neuen Halters anzugeben (§ 11 Abs. 2 der Satzung). Diese Vorschriften gelten jedoch nicht für den in der Praxis häufigen Fall, daß ein Welpen veräußert wird, der noch nicht drei Monate alt ist.

Von einem Züchter, der einen solchen Hund veräußert, kann das Festhalten des Namens und der Anschrift des Erwerbers sowie die Übermittlung dieser Angaben an die Gemeinde nach meiner Auffassung auch nicht nach § 8 Abs. 1 Buchst. b der Satzung verlangt werden. Die nach dieser Vorschrift über jeden Hund zu führenden und auf Anforderung vorzulegenden Kontrollbücher sind Voraussetzung für die Gewährung von Steuervergünstigungen. Nach meiner Auffassung dienen die Kontrollbücher nach § 8 Abs. 1 Buchst. b in Verbindung mit § 6 der Satzung allein dem Nachweis von Zahl, Rasse, Geschlecht und Alter der Hunde, ihrer Verwendung zur Zucht sowie der Zu- und Abgänge. Im Hinblick auf diesen Zweck der Kontrollbücher verlangt der Wortlaut von § 8 Abs. 1 Buchst. b der Satzung nicht, daß über die Tatsache der Veräußerung hinaus auch Name und Anschrift des Erwerbers festgehalten werden. Führung und Vorlage von Kontrollbüchern kann zudem nur von denjenigen Züchtern verlangt werden, die eine Hundesteuervergünstigung beantragt haben. Verzichtet ein Hundezüchter aus welchem Grunde auch immer auf die Steuervergünstigung oder wird sie – wie im vorliegenden Falle geschehen – widerrufen, entfällt auch die Pflicht, Kontrollbücher zu führen.

Sofern es zur Sicherung und Überwachung der Hundesteuer erforderlich erscheint, auch diejenigen Personen zu erfassen, die einen Hund erwerben, der durch die bisherige Regelung des § 11 der Hundesteuer(muster)satzung nicht erfaßt wird, ist diese Vorschrift im Hinblick auf die gebotene Normenklarheit entsprechend zu ändern. Solange dies nicht erfolgt ist, halte ich es für unzulässig, von den Hundezüchtern gleichsam als Gegenleistung für die Steuervergünstigung und über die in § 11 der Satzung festgelegten Meldepflichten hinaus das Festhalten und die Angabe von Name und Anschrift von Hundeerwerbern zu verlangen.

Ein solches generelles Verlangen läßt sich auch nicht daraus herleiten, daß auf Grund von Vorschriften der Abgabenordnung, die nach § 12 Abs. 1 Nr. 3 KAG entsprechend anzuwenden sind, im Einzelfall von einem Züchter unter bestimmten Voraussetzungen Auskünfte und die Vorlage von Unterlagen verlangt werden kann.

19. Wirtschaft

a) Gewerbeüberwachung

Für die Überwachung des **Gebrauchtwaren-, Edelmetall- und Altmittelhandels** dürfen die Länder nach § 38 Satz 1 Nrn. 1 bis 4 und 7 der Gewerbeordnung (GewO) bestimmen, in welcher Weise die Gewerbetreibenden die Bücher zu führen haben, welche Auskünfte sie den für die Überwachung zuständigen Behörden zu erteilen haben und welcher behördlichen Nachschau sie sich zu unterwerfen haben. Auf Grund dieser Vorschrift ist in Nordrhein-Westfalen die Verordnung über den Gebrauchtwaren-, Edelmetall- und Altmittelhandel, über Auskunfteien, Detekteien und Reisebüros vom 11. Juni 1985 (GV. NW. S. 466) erlassen worden.

Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Nr. 9 und 12 der Anlage 2 der Verordnung muß das Geschäftsbuch für den Gebrauchtwaren- und Edelmetallhandel Angaben enthalten über Käufer und Verkäufer oder Auftraggeber mit Familienname, Vorname, Anschrift, Art und Nummer des amtlichen Legitimationspapiers (falls persönlich nicht bekannt). Diese Angaben sind den Beauftragten der zustän-

digen Behörden nach § 3 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 der Verordnung zugänglich zu machen.

Gegen das Erheben und Festhalten von Art und Nummer des amtlichen Legitimationspapiers bestehen datenschutzrechtliche Bedenken, weil nicht ersichtlich ist, zu welchem Zweck diese Angaben erforderlich sein sollen. Wie sich dem Klammerzusatz „(falls persönlich nicht bekannt)“ entnehmen läßt, soll sich aus dem Geschäftsbuch ergeben, ob der Käufer den Verkäufer kennt oder wie er sich Gewißheit über seine Person verschafft hat (vgl. insoweit auch § 10 Abs. 2 Satz 1 des Beurkundungsgesetzes). Dies setzt nicht zwingend die Angabe von Art und Nummer des Legitimationspapiers voraus. Darüber hinaus muß das Festhalten der Personalausweisnummer auch im Hinblick auf § 3 Abs. 4 des Gesetzes über Personalausweise als bedenklich angesehen werden; zumindest kann bei dem Bürger die Befürchtung entstehen, daß die Personalausweisnummer von den zuständigen Behörden für den Abruf aus oder die Verknüpfung von Dateien verwendet werden könnte.

Ich habe daher dem Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie empfohlen, die Verordnung dahin zu ändern, daß von dem Erheben und Festhalten von Art und Nummer des amtlichen Legitimationspapiers abgesehen wird. Ohne sich im einzelnen mit meinen Gründen auseinanderzusetzen, beabsichtigt der Minister nicht, meiner Empfehlung zu folgen.

Außerdem bestehen gegen das Festhalten und Weitergeben personenbezogener Daten von Käufer und Verkäufer oder Auftraggeber generell datenschutzrechtliche Bedenken. Dabei verkenne ich nicht, daß der Gebrauchtwaren- und Edelmetallhandel einer besonderen Überwachung durch die Behörden bedarf. Derartige Einschränkungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, die dem Gebot der Normenklarheit entsprechen muß. Ergibt sich die Grundrechtseinschränkung im einzelnen aus einer auf Grund einer gesetzlichen Ermächtigungsnorm erlassenen Rechtsverordnung, so verlangt das Gebot der Normenklarheit, daß der Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht in den Grundzügen bereits in der Ermächtigungsnorm erkennbar sein muß.

Die Vorschrift des § 38 GewO entspricht nicht diesen Voraussetzungen. Sie läßt nicht erkennen, daß auch personenbezogene Daten Dritter (Käufer, Verkäufer, Auftraggeber) festgehalten und gegebenenfalls an die zuständige Behörde weitergegeben werden sollen. Selbst wenn man der Meinung ist, bei § 38 GewO erscheine nach dem Gesamtzusammenhang und dem Zweck der Regelung das vorgesehene Festhalten und Weitergeben als naheliegend, so können derartige Erwägungen mit Rücksicht auf das Volkszählungsurteil nach meiner Auffassung in Zukunft nicht mehr herangezogen werden.

Daher sollte durch eine Änderung des § 38 GewO baldmöglichst klargestellt werden, daß bei der Buchführungspflicht nach § 38 Satz 1 Buchst. a GewO personenbezogene Daten Dritter festgehalten werden und sich die Auskünfte nach § 38 Satz 1 Buchst. b GewO sowie die Nachschau nach § 38 Satz 1 Buchst. c GewO auf diese Daten erstrecken können.

b) Industrie- und Handelskammern

- Auch in diesem Berichtsjahr war auf Grund verschiedener Beratungsersuchen die Frage zu prüfen, ob die von anderen Behörden erbetene Übermittlung von Daten der Kammermitglieder datenschutzrechtlich zulässig ist.

In einem Fall sind die Kammern von der **Filmförderungsanstalt** in Berlin aufgefordert worden, die Anschriften von Videotheken und Firmen, die Videokassetten verleihen oder verkaufen, zu übermitteln. Diese Betriebe sind nach § 66a des Filmförderungsgesetzes in bestimmten Fällen zur Zahlung einer Filmabgabe verpflichtet.

Soweit es sich bei den von der Filmförderungsanstalt angeforderten Angaben um personenbezogene Daten (§ 2 Abs. 1 DSGVO) handelt, kommt als gesetzliche Grundlage für die Datenübermittlung nur die 2. Alternative des § 11 Abs. 1 Satz 1 DSGVO in Betracht. Danach ist die Übermittlung an öffentliche Stellen zulässig, wenn sie zur rechtmäßigen Erfüllung der in der Zuständigkeit des Empfängers liegenden Aufgaben erforderlich ist.

Wie in meinem siebten Tätigkeitsbericht (C.18.a und b) ausgeführt, kann diese Generalklausel nach den Grundsätzen des Volkszählungsurteils des Bundesverfassungsgerichts im Hinblick auf das Gebot der Normenklarheit jedoch nicht mehr als gesetzliche Grundlage herangezogen werden, wenn die Daten von dem Empfänger personenbezogen für einen anderen Zweck verwendet werden sollen, insbesondere wenn sie für Maßnahmen bestimmt sind, die den Betroffenen belasten.

Die Verwendung der angeforderten Daten durch die Filmförderungsanstalt zur Prüfung der Filmabgabepflicht kann zu unmittelbar belastenden behördlichen Maßnahmen gegen die Betroffenen führen. Eine Übermittlung der von der Filmförderungsanstalt erbetenen Anschriften von Videotheken und Firmen, die Videokassetten verleihen oder verkaufen, kann daher nicht auf § 11 Abs. 1 Satz 1 DSGVO gestützt werden. Da eine bereichsspezifische gesetzliche Grundlage für die Übermittlung dieser Daten weder im Filmförderungsgesetz, noch in anderen Rechtsvorschriften enthalten ist, ist diese nicht zulässig.

- Mit dem Ersten Rechtsbereinigungsgesetz vom 24. April 1986 (BGBl. I S. 560) wurde § 36 Abs. 4 GewO dahingehend ergänzt, daß die Industrie- und Handelskammern ermächtigt sind, über die Voraussetzungen für die Bestellung sowie die Befugnisse und Verpflichtungen der öffentlich bestellten und vereidigten Personen (Sachverständigen) Satzungen zu erlassen, soweit nicht die Landesregierung entsprechende Vorschriften erlassen hat. Die Kammern bereiten derzeit bundesweit den Erlaß solcher **Sachverständigenordnungen** vor. Sie sehen die Verpflichtung der Sachverständigen vor, vollständige Gutachten und sonstige Unterlagen, die sich auf diese Gutachten beziehen, auf Verlangen der Kammer zu Prüfungszwecken zur Verfügung zu stellen.

Soweit in den Gutachten und sonstigen Unterlagen personenbezogene Daten der Auftraggeber enthalten sind, ist die Weitergabe an die Kammer ein Eingriff in das Recht der Auftraggeber auf informationelle Selbstbestimmung. Für diesen ist eine normenklare gesetzliche Grundlage nicht vorhanden. Die Neuregelung in § 36 Abs. 4 GewO läßt nicht erkennen, daß auf Grund der Satzungen auch Daten anderer Personen als der Sachverständigen selbst verlangt werden können. Aus diesem Grund dürfen von den Kammern Gutachten und sonstige Unterlagen nur in anonymisierter Form verlangt werden.

- Die Industrie- und Handelskammern erheben mit dem Vordruck „Antrag auf Eintragung in das Verzeichnis der Berufsausbildungsverhältnisse bzw. Verzeichnis der Umschulungsverhältnisse“ die letzten **Schulnoten** in Deutsch und Rechnen der Auszubildenden.

Eine gesetzliche Grundlage für diese Erhebung ist nicht ersichtlich. Insbesondere enthalten das Berufsbildungsgesetz und das Berufsbildungsförderungsgesetz dafür keine Ermächtigung. Die Erhebung der Daten ist daher nur auf freiwilliger Grundlage zulässig.

Soweit die Schulnoten beim Auszubildenden auf freiwilliger Grundlage erhoben werden, ist er unmißverständlich auf die Freiwilligkeit dieser Datenerhebung hinzuweisen (§ 10 Abs. 2 Satz 1 DSGVO). Auch wenn die Angaben nicht beim Auszubildenden, sondern beim Ausbilder erhoben werden, ist diese Datenerhebung, weil eine normenklare Rechtsgrundlage dafür nicht vorliegt, nur mit Einwilligung des Auszubildenden zulässig.

Die Vereinigung der Industrie- und Handelskammern des Landes Nordrhein-Westfalen hat mir mitgeteilt, daß die Kammern künftig auf die Erhebung der Schulnoten in Deutsch und Rechnen aus Anlaß der Eintragung in das Verzeichnis der Berufsausbildungs- und Umschulungsverhältnisse verzichten werde.

- Immer wieder beklagen sich Bürger über die umfangreiche Datenerhebung bei der Anmeldung zu beruflichen Fortbildungsmaßnahmen.

So verlangte eine Industrie- und Handelskammer bei der Anmeldung zum Bilanzbuchhalter-Seminar die Vorlage eines **Lebenslaufs** sowie von Abschlußzeugnissen der besuchten Schulen, Nachweisen über den Besuch von Weiterbildungslehrgängen und Arbeitszeugnissen der bisherigen Beschäftigungsfirmen.

Nachdem ich die Kammer darauf hingewiesen hatte, daß das Erheben solcher Daten einer Rechtsgrundlage oder der Einwilligung des Betroffenen bedarf, hat sie den Anmeldevordruck überarbeitet. Nunmehr wird die Vorlage der genannten Nachweise nicht mehr verlangt. Soweit sich jedoch im Kopf des Anmeldevordrucks der Hinweis befindet: „Die Angaben sind freiwillig“, habe ich Zweifel, ob dies zutrifft. Freiwilligkeit im Sinne des § 10 Abs. 2 Satz 1 DSGVO NW liegt nur dann vor, wenn weder eine Rechtspflicht noch eine Obliegenheit des Betroffenen derart, daß ohne seine Mitwirkung an der Datenerhebung eine ungünstige Entscheidung ergehen müßte, besteht. Dementsprechend bestimmt § 10 Abs. 2 Satz 2 DSGVO NW, daß dem Betroffenen bei freiwilligen Angaben aus einer Verweigerung der Einwilligung keine Rechtsnachteile entstehen dürfen.

Die Anmeldung zur Teilnahme an dem Bilanzbuchhalter-Seminar kann nur bearbeitet werden, wenn der Teilnehmer die Angaben in den Antragsvordruck einträgt. Die Daten werden daher nach meiner Auffassung nicht auf freiwilliger Grundlage erhoben. Aus diesem Grund hat der Hinweis nach § 10 Abs. 2 Satz 1 DSGVO NW nicht nur die Rechtsgrundlage, auf die die Erhebung der Daten gestützt wird, zu enthalten, sondern auch deutlich zu machen, daß zwar keine Rechtspflicht, wohl aber eine Obliegenheit des Betroffenen insoweit besteht, daß die Anmeldung nur bearbeitet werden kann, wenn der Betroffene die erforderlichen Daten angibt.

c) Innungen und Handwerkskammern

Von einem Bürger bin ich um Stellungnahme zu der Frage gebeten worden, ob auf öffentlichen Lehrlingslossprechungen der Innungen die **Zensuren der Gesellenbriefe** bekanntgegeben werden dürfen.

Für die Zulässigkeit der Bekanntgabe der Zensuren gilt § 13 Abs. 1 Satz 1 DSGVO NW, soweit diese Angaben in einer Datei gespeichert werden. Diese Vorschrift läßt eine Übermittlung an Personen oder Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs zu, soweit der Empfänger ein berechtigtes Interesse an der Kenntnis der zu übermittelnden Daten glaubhaft macht und dadurch schutzwürdige Belange des Betroffenen nicht beeinträchtigt werden. Nach dem Volkszählungsurteil kann § 13 Abs. 1 Satz 1 DSGVO NW jedoch nur noch herangezogen werden, wenn entweder ein rechtliches oder ein öffentliches Interesse an der Kenntnis der Daten vorliegt.

Ein derartiges Interesse der Teilnehmer an öffentlichen Lehrlingslossprechungen an der Kenntnis der Zensuren besteht nicht. Deren Bekanntgabe bedarf daher der Einwilligung der Betroffenen (§ 3 Satz 1 Nr. 2 DSGVO NW).

d) Bekämpfung der Schwarzarbeit

Von der Bauindustrie ist die Frage an mich herangetragen worden, ob bei dem Abschluß von Bauverträgen mit öffentlichen Stellen des Landes die Bauunter-

nehmen verpflichtet werden dürfen, eine Liste der **auf der Baustelle beschäftigten Mitarbeiter** dem Auftraggeber zur Weiterleitung an die zur Bekämpfung der Schwarzarbeit zuständigen Behörden vorzulegen. Dementsprechende Klauseln müssen gegebenenfalls auch in einen Werkvertrag zwischen dem Auftragnehmer und einem Subunternehmer aufgenommen werden.

Für die hier vorgesehene Erhebung von Angaben über die auf der Baustelle beschäftigten Arbeitnehmer durch öffentliche Auftraggeber und die Weitergabe dieser Daten an die zur Bekämpfung der Schwarzarbeit zuständigen Behörden ist eine gesetzliche Grundlage, die den Voraussetzungen für einen Eingriff in das Grundrecht auf Datenschutz und in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung entspricht, nicht ersichtlich. Insbesondere enthält das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit eine derartige Ermächtigung nicht. Die Erhebung und Weitergabe der Daten ist daher nur mit Einwilligung der auf der Baustelle Beschäftigten zulässig. Voraussetzung für die Wirksamkeit der Einwilligung ist, daß die Betroffenen über die Einzelheiten der Erhebung und Verwendung der Daten unterrichtet worden sind und die Zusammenhänge erkannt haben.

20. Verkehrswesen

a) Fahrerlaubnis

- In meinem siebten Tätigkeitsbericht (C.19.a) habe ich über die datenschutzrechtlich bedenkliche Praxis der Straßenverkehrsämter berichtet, zur Beurteilung der Eignung zum Führen von Kraftfahrzeugen **Vormundschafts- und Pflegschaftsakten** ohne Einwilligung des Betroffenen anzufordern. Die Landesregierung weist dazu in ihrer Stellungnahme (Drucksache 10/1644, S. 32) auf den Runderlaß des Ministers für Arbeit, Gesundheit und Soziales vom 16. März 1984 hin, nach dem Mitteilungen der Ordnungsbehörden an die Straßenverkehrsämter über die Unterbringung nach dem Gesetz für psychisch Kranke nur in besonders gravierenden Fällen und nur nach sorgfältiger Prüfung durch den verantwortlichen Arzt zu erfolgen haben. Erhalte die Straßenverkehrsbehörde in diesen Fällen Kenntnis, so müsse sie zur weiteren Sachaufklärung auch Akten aus Entmündigungs- oder Pflegschaftsverfahren beziehen können.

Dem vermag ich mich nicht anzuschließen. Zwar wende ich mich nicht dagegen, daß für eine Übergangszeit bis zur Schaffung normenklarer gesetzlicher Grundlagen die Ordnungsbehörden oder die Gerichte die Straßenverkehrsämter über derartige Erkenntnisse wie etwa die Anordnung einer Pflegschaft wegen geistiger oder körperlicher Gebrechen unterrichten. Dagegen halte ich es nicht mehr für zulässig, auf der Grundlage des § 4 Abs. 1 des Straßenverkehrsgesetzes (StVG) und des § 15b Abs. 1 der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (StVZO) in Verbindung mit den Amtshilfavorschriften die Akten des entsprechenden Pflegschafts- oder Entmündigungsverfahrens anzufordern. Der Eingriff, der in der Übersendung der Akten mit ihrem in der Regel sehr sensiblen Inhalt liegt, ist weitaus schwererwiegend und auch nicht im überwiegenden Allgemeininteresse geboten, weil die Straßenverkehrsbehörde bei Zweifeln an der Fahrtauglichkeit des Betroffenen nach § 15b Abs. 2 StVZO die Beibringung eines amts- oder fachärztlichen Gutachtens oder eines Gutachtens einer amtlich anerkannten medizinisch-psychologischen Untersuchungsstelle einholen kann. Auch der Justizminister hat in einer Stellungnahme darauf hingewiesen, daß es nach seiner Auffassung mit der Regelung in § 15b StVZO nicht vereinbar sei, wenn die Behörde ohne Zustimmung des Betroffenen, also über dessen Kopf hinweg, sich Zugang zu den gesamten Akten der Justizbehörde mit ihrem möglicherweise hochsensiblen Inhalt verschaffe.

Derartige Aktenanforderungen und Aktenübersendungen werde ich, falls dazu nicht die Zustimmung des Betroffenen oder seines gesetzlichen Vertreters eingeholt worden ist, auf Beschwerden Betroffener künftig beanstanden.

- Die Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt) ist vom Bundesminister für Verkehr beauftragt worden, die 1986 eingeführte „**Fahrerlaubnis auf Probe**“ wissenschaftlich zu begleiten und insbesondere die Auswirkung auf die Verkehrssicherheit von Fahranfängern zu untersuchen. Für die Durchführung der dazu notwendigen Erhebungen benötigt sie die Adreßdaten von Inhabern einer Fahrerlaubnis auf Probe (Untersuchungsgruppe) und zum Vergleich auch die Adreßdaten von Fahranfängern nach bisherigem Recht (Kontrollgruppe).

In § 2d Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 2 Satz 1 StVG ist vorgesehen, daß das Kraftfahrt-Bundesamt die in dem Register über die Inhaber einer Fahrerlaubnis auf Probe gespeicherten Daten für wissenschaftliche Zwecke übermitteln darf, wenn die Durchführung derartiger Vorhaben ohne personenbezogene Daten nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand möglich ist und wenn unter Berücksichtigung des Zwecks des betreffenden Vorhabens kein Grund zu der Annahme besteht, daß schutzwürdige Belange des Betroffenen beeinträchtigt werden. Da die Anschrift des Inhabers einer Fahrerlaubnis auf Probe nicht in dem Register des Kraftfahrt-Bundesamtes gespeichert wird (§ 2c Abs. 2 Satz 2 StVG), ist die BASt zur Durchführung der Wirksamkeitsuntersuchung zur Fahrerlaubnis auf Probe auf die Übermittlung dieser ergänzenden Angaben durch die Straßenverkehrsämter angewiesen.

Ich bin von der BASt um Stellungnahme zu der Frage gebeten worden, ob im Rahmen dieser Wirksamkeitsuntersuchung zur Fahrerlaubnis auf Probe die Übermittlung von Adressen einer repräsentativen Auswahl einzelner Personen sowohl aus der Untersuchungsgruppe als auch aus der Kontrollgruppe durch Straßenverkehrsämter im Großraum Köln ohne Einwilligung der Betroffenen zulässig ist.

Als gesetzliche Grundlage für die Übermittlung der Adressen von Fahranfängern nach bisherigem Recht (Kontrollgruppe) durch die Straßenverkehrsämter an die BASt kommt nur die 2. Alternative des § 11 Abs. 1 Satz 1 DSGVO in Betracht. Danach ist die Übermittlung an öffentliche Stellen zulässig, wenn sie zur rechtmäßigen Erfüllung der in der Zuständigkeit des Empfängers liegenden Aufgaben erforderlich ist. Wie in meinem siebten Tätigkeitsbericht (C.16.a und b) dargelegt, kann nach dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts diese Generalklausel nicht mehr als gesetzliche Grundlage herangezogen werden, wenn die Daten von dem Empfänger personenbezogen für einen anderen Zweck verwendet werden sollen. Eine solche Zweckentfremdung läge hier vor, da die Daten der Fahranfänger nach bisherigem Recht nicht zur Durchführung derartiger Forschungsvorhaben erhoben wurden und gespeichert sind und die Betroffenen auch den neuen Regelungen über die Maßnahme „Fahrerlaubnis auf Probe“ nicht entnehmen können, daß ihre Daten für solche Zwecke verwendet werden.

Eine Übermittlung der von den Straßenverkehrsämtern erbetenen Adressen der Fahranfänger nach bisherigem Recht kann daher nach meiner Auffassung nicht auf § 11 Abs. 1 Satz 1 DSGVO gestützt werden. Da eine bereichsspezifische gesetzliche Grundlage für die Übermittlung dieser Daten weder im Straßenverkehrsgesetz noch in anderen Rechtsvorschriften enthalten ist, kann sie nur mit Einwilligung des Betroffenen (§ 3 Satz 1 Nr. 2 DSGVO) erfolgen.

Anders als bei den Adressen der Kontrollgruppe kann bei den Inhabern einer Fahrerlaubnis auf Probe (Untersuchungsgruppe) davon ausgegangen werden, daß durch die Übermittlung von Adreßdaten an die BASt eine Zweckentfremdung nicht stattfindet. Denn für diese Personengruppe ergibt sich aus der Regelung in § 2d Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit Abs. 1 Nr. 1 StVG mit hin-

reichender Normenklarheit, daß ihr Verhalten Gegenstand wissenschaftlicher Forschung sein kann und zu diesem Zweck auch personenbezogene Daten herangezogen werden dürfen. Dies gilt allerdings nur, soweit die in § 2d Abs. 2 StVG genannten Voraussetzungen auch bei der Übermittlung durch die Straßenverkehrsämter vorliegen.

Gegen eine auf § 11 Abs. 1 Satz 1 DSGVO gestützte Übermittlung der Adressen von Inhabern einer Fahrerlaubnis auf Probe durch die Straßenverkehrsämter an die BASt habe ich unter diesen Voraussetzungen keine durchgreifenden datenschutzrechtlichen Bedenken.

- Ein Bürger hat sich darüber beschwert, daß die Führerscheinstelle dem TÜV zur Abnahme der Fahrprüfung mit dem Antrag auf Erteilung einer Fahrerlaubnis auch ein von ihm beigebrachtes **augenärztliches Gutachten** und den ausgefüllten **Gesundheitsfragebogen** übersandt hatte.

Nach § 10 Abs. 1 Satz 2 StVZO hat die Verwaltungsbehörde den Antrag auf Erteilung einer Fahrerlaubnis einem amtlich anerkannten Sachverständigen oder Prüfer für den Kraftfahrzeugverkehr zu übersenden.

Nach § 8 Abs. 1 StVZO ist der Antrag auf Erteilung der Fahrerlaubnis bei der zuständigen örtlichen Behörde einzureichen. Nach § 8 Abs. 2 StVZO ist dem Antrag auf Erteilung der Fahrerlaubnis unter anderem eine Sehtestbescheinigung oder ein Zeugnis oder ein Gutachten eines Augenarztes über das Sehvermögen des Antragstellers beizufügen.

Nach dem Wortlaut des § 8 Abs. 1 und 2 StVZO unterscheidet der Gesetzgeber zwischen dem eigentlichen Antrag auf Erteilung der Fahrerlaubnis und den diesem beizufügenden Unterlagen. Entsprechend dieser vom Gesetzgeber vorgenommenen Trennung ist die Vorschrift des § 10 Abs. 1 Satz 2 StVZO so auszulegen, daß die Verwaltungsbehörde lediglich den Antrag auf Erteilung einer Fahrerlaubnis, nicht jedoch die diesem beizufügenden Unterlagen an den Sachverständigen oder Prüfer zu übersenden hat. Das gleiche gilt für den Gesundheitsfragebogen, der einem Antrag auf Erteilung der Fahrerlaubnis der Klasse 3 beigelegt werden kann (§ 2 Abs. 1 Satz 2 StVG, § 9 StVZO in Verbindung mit §§ 24 und 26 des Verwaltungsverfahrensgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen – VwVfG NW –).

Die Kenntnis der in einer Sehtestbescheinigung oder in einem Zeugnis oder Gutachten eines Augenarztes über das Sehvermögen eines Antragstellers oder der in dem vom Antragsteller ausgefüllten Gesundheitsfragebogen enthaltenen Angaben ist zur Durchführung der Fahrprüfung auch nicht erforderlich. Nach § 11 Abs. 3 StVZO hat sich der Sachverständige oder Prüfer in der Prüfung davon zu überzeugen, ob der Prüfling ausreichende Kenntnisse der für den Führer eines Kraftfahrzeugs maßgebenden gesetzlichen Vorschriften und der lärmmindernden Fahrweise hat, mit den Gefahren des Straßenverkehrs und den zu ihrer Abwehr erforderlichen Verhaltensweisen vertraut ist und über die zur sicheren Führung eines Kraftfahrzeugs im Verkehr erforderlichen technischen Kenntnisse verfügt und zu ihrer praktischen Anwendung fähig ist. Dieser Vorschrift kann nicht entnommen werden, daß es zur Durchführung der Prüfung erforderlich ist, dem Sachverständigen oder Prüfer die Angaben aus dem augenärztlichen Gutachten oder dem Gesundheitsfragebogen zugänglich zu machen.

Nach § 11 Abs. 7 StVZO hat der Sachverständige oder Prüfer der Verwaltungsbehörde Mitteilung zu machen, wenn er Beobachtungen macht, die bei ihm Zweifel über die körperliche oder geistige Eignung des Prüflings (insbesondere Seh- oder Hörvermögen, körperliche Beweglichkeit, Nervenzustand) begründen. Damit kann die Verwaltungsbehörde nach § 12 Abs. 2 Satz 1 StVZO prüfen, ob der Antragsteller zum Führen von Kraftfahrzeugen bedingt geeignet ist und ihm aus diesem Grunde die Fahrerlaubnis unter den erforderlichen Auflagen erteilt werden kann.

Die Vorschrift des § 11 Abs. 7 StVZO verweist den Sachverständigen oder Prüfer auf eigene Beobachtungen. Er bedarf dazu keiner sonstigen Unterlagen. Aus der Vorschrift des § 11 Abs. 7 StVZO kann nach meiner Auffassung nicht hergeleitet werden, dem Sachverständigen oder Prüfer sei die Feststellung übertragen worden, ob dem Antragsteller die Fahrerlaubnis nur unter bestimmten Auflagen oder Einschränkungen erteilt werden kann. Diese Aufgabe obliegt vielmehr der Verwaltungsbehörde (§ 12 Abs. 2 Satz 1 StVZO).

- Ein Bürger sollte zu seinem Antrag auf Ausstellung eines Ersatzführerscheins angeben, ob gegen ihn **Ermittlungs- oder Strafverfahren** anhängig sind. Der Betroffene hat mich um Prüfung gebeten, ob die Behörde nach diesen Tatsachen fragen darf.

Nach § 13c Satz 1 StVZO hat die Straßenverkehrsbehörde vor der Ausfertigung einer Ersatzurkunde für einen verlorenen Führerschein beim Kraftfahrt-Bundesamt anzufragen, ob Nachteiliges über den Antragsteller bekannt ist. Nach dieser Regelung ist es der Behörde nicht erlaubt, Auskünfte über anhängige Ermittlungs- oder Strafverfahren einzuholen. Auch kann die Einholung solcher Auskünfte bei einem Antrag auf Ausstellung eines Ersatzführerscheins im Regelfall nicht auf § 2 Abs. 1 Satz 2 StVG, § 9 StVZO in Verbindung mit §§ 24 und 26 VwVfG NW gestützt werden. Nach diesen Vorschriften darf die Behörde Ermittlungen über anhängige Ermittlungs- oder Strafverfahren bei einem Antrag auf Erteilung einer Fahrerlaubnis durchführen. Ein Antrag auf Ausstellung eines Ersatzführerscheins rechtfertigt die Anwendung dieser Vorschriften nicht.

Soweit nicht im Einzelfall besondere Gründe vorliegen, aus denen sich Bedenken gegen die Eignung des Betroffenen zum Führen von Kraftfahrzeugen ergeben, halte ich daher bei einem Antrag auf Ausstellung eines Ersatzführerscheins die routinemäßige Einholung von Auskünften über anhängige Ermittlungs- oder Strafverfahren für unzulässig.

- Ein Bürger hatte auf Anraten der Behörde den von ihm gestellten Antrag auf Neuerteilung der Fahrerlaubnis zurückgenommen. Er erbat anschließend von der Behörde die für den Antrag eingereichten Unterlagen, insbesondere das Gutachten der medizinisch-psychologischen Untersuchungsstelle zurück. Die Behörde wollte diese Unterlagen jedoch nicht zurückgeben.

Die Frage, ob bei einer derartigen Sachlage der Bürger einen Anspruch auf **Rückgabe** der von ihm eingereichten **Unterlagen** hat, ist weder in Rechts- noch in Verwaltungsvorschriften ausdrücklich geregelt. Eine Entscheidung zu dieser Frage muß daher auf Grund allgemeiner Überlegungen erfolgen. Hierzu habe ich folgende Auffassung vertreten:

Bei der Neuerteilung einer Fahrerlaubnis kann die Verwaltungsbehörde nach § 15c Abs. 1 in Verbindung mit § 12 Abs. 1 StVZO die Beibringung des Gutachtens einer amtlich anerkannten medizinisch-psychologischen Untersuchungsstelle fordern, wenn Tatsachen bekannt sind, die Bedenken gegen die Eignung des Betroffenen begründen. War die Fahrerlaubnis entzogen worden, weil der Bewerber wiederholt gegen verkehrsrechtliche Vorschriften oder Strafgesetze verstoßen hatte, so hat die Verwaltungsbehörde vor der Neuerteilung der Fahrerlaubnis in der Regel die Beibringung eines derartigen Gutachtens anzuordnen (§ 15c Abs. 3 Satz 1 StVZO).

Soweit für die Verwaltungsbehörde für die von ihr zu treffende Entscheidung – Neuerteilung der Fahrerlaubnis – die Kenntnis bestimmter Tatsachen erforderlich ist, können die vorerwähnten Vorschriften grundsätzlich auch als gesetzliche Grundlage für das Festhalten von Unterlagen herangezogen werden, in denen solche Tatsachen enthalten sind.

Mit dem Antrag auf Neuerteilung der Fahrerlaubnis des Bürgers wird ein Verwaltungsverfahren im Sinne des § 9 VwVfG NW in Gang gesetzt. In diesem Verfahren bedient sich die Behörde nach § 26 VwVfG NW der Beweismittel, die sie nach pflichtgemäßem Ermessen zur Ermittlung des Sachverhalts für erforderlich hält. Sie kann danach insbesondere die schriftliche Äußerung von Sachverständigen einholen (§ 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 VwVfG NW). Die Beteiligten sollen bei der Ermittlung des Sachverhalts mitwirken (§ 26 Abs. 2 Satz 1 VwVfG NW). Soweit hiernach das Gutachten einer medizinisch-psychologischen Untersuchungsstelle vorgelegt wird, geschieht dies in Erfüllung der Mitwirkungsverpflichtung der Beteiligten nach § 26 Abs. 2 Satz 1 VwVfG NW, die durch § 15c Abs. 1 in Verbindung mit § 12 Abs. 1 StVZO für die Neuerteilung einer Fahrerlaubnis konkretisiert worden ist. Der Vorlage des Gutachtens liegt die Zweckbestimmung zugrunde, daß es als Beweismittel in dem Verwaltungsverfahren dienen soll. Kommt das Verfahren zum Abschluß, so verbleiben – unabhängig vom Ausgang des Verfahrens – die als Beweismittel vorgelegten Unterlagen bei den Akten. Entfällt jedoch durch Rücknahme des Antrags das Verwaltungsverfahren, so entfällt damit auch der Rechtsgrund für die Vorlage der Gutachten. Nach meiner Auffassung müssen dem Betroffenen in diesen Fällen die eingereichten Unterlagen zurückgegeben werden.

Darüber hinaus vermag ich nicht zu erkennen, daß die Kenntnis der Tatsachen, die in den vorgelegten Gutachten enthalten waren, für künftige Entscheidungen der Verwaltungsbehörde über eine Neuerteilung einer Fahrerlaubnis erforderlich sind. Falls zukünftig von dem Bürger erneut ein entsprechender Antrag gestellt wird, kann die Verwaltungsbehörde nach § 15c Abs. 1 in Verbindung mit § 12 Abs. 1 bzw. nach § 15c Abs. 3 Satz 1 StVZO wiederum die Vorlage des Gutachtens einer medizinisch-psychologischen Untersuchungsstelle fordern. Das dann vorgelegte Gutachten ist aus sich heraus zu würdigen. Für die Erstellung des neuen Gutachtens wie auch für seine Würdigung durch die Verwaltungsbehörde ist die Kenntnis der früheren Gutachten nicht erforderlich. Es dürfte im Gegenteil eher zu befürchten sein, daß eine unvoreingemommene Erstellung sowie die objektive Würdigung des neuen Gutachtens durch die Kenntnis der früheren Gutachten erschwert wird.

b) Kraftfahrzeugzulassung

Der Deutsche Bundestag hat das von den Fraktionen der CDU/CSU und FDP eingebrachte Gesetz zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes verabschiedet. Mit diesem am 15. Februar 1987 in Kraft getretenen Gesetz wurde eine Rechtsgrundlage für eine der größten Datenbanken in der Bundesrepublik Deutschland, das Zentrale Verkehrs-Informationssystem (**ZEVIS**) beim Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) geschaffen. Die Millionen Daten der Fahrzeuge und ihrer Halter, die im Zentralen Fahrzeugregister beim KBA enthalten sind, sowie darüber hinaus derjenige Teil des Verkehrszentralregisters, der den Entzug von Führerscheinen betrifft, können von den Polizeien des Bundes und der Länder, von Zoll und Grenzschutz sowie von den örtlichen Zulassungsstellen rund um die Uhr im Wege des Direktabrufs (On-line) abgefragt werden. Neben diesen Nutzungsmöglichkeiten sieht die Gesetzesänderung Regelungen über die Verarbeitung der bei der Kraftfahrzeugzulassung erhobenen Daten in den örtlichen Fahrzeugregistern vor.

Die neue Regelung berücksichtigt nicht meine datenschutzrechtlichen Bedenken, die ich in meinem sechsten Tätigkeitsbericht (C.17.a) zu dem damaligen Gesetzentwurf dargelegt habe. Auch in der öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 29. April 1986 zu dem Gesetzentwurf habe ich insbesondere deutlich gemacht, daß gegen die in § 36 Abs. 3 und 4 StVG vorgesehene Zulassung der On-line-P-Abfragen, mit der die im Zentralen Fahrzeugregister gespeicherten Daten über die Personalien der Kraftfahrzeughalter durch Polizeidienststellen ohne sachliche und regionale Beschränkung abgerufen werden können, erhebliche Bedenken bestehen. Ebenso habe ich darauf hinge-

wiesen, daß die nunmehr in § 36 Abs. 8 StVG vorgesehene Einsichtnahme der Polizei in das örtliche Fahrzeugregister außerhalb der Dienstzeiten („Schlüssellösung“) nach meiner Auffassung mit den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und der Erforderlichkeit nicht vereinbar ist. Auch soweit nach § 39 Abs. 3 StVG die Daten zur Durchsetzung beliebiger, nicht verkehrsbezogener Ansprüche öffentlich-rechtlicher Natur in Höhe von mindestens eintausend Deutscher Mark übermittelt werden dürfen, halte ich eine derartige Zweckentfremdung der Daten weiterhin für bedenklich.

c) Personenbeförderung

Der Minister für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr hat mir mitgeteilt, daß Unternehmen des öffentlichen Personennahverkehrs auf den ihnen genehmigten Linien häufig Omnibusse des privaten Omnibusverkehrs als **Auftragsunternehmer** einsetzen. Hierzu bedarf es keiner Genehmigung durch die Behörde. Zwischen den Genehmigungsbehörden und den Unternehmen des öffentlichen Personennahverkehrs besteht jedoch eine lose Absprache, daß nur Omnibusse von Privatunternehmern angemietet werden, die im Besitz einer Genehmigung nach dem Personenbeförderungsgesetz sind. Dies setzt voraus, daß dem Auftraggeber die Versagung oder Rücknahme der Genehmigung bekannt wird. In diesem Zusammenhang stellte sich die Frage, ob datenschutzrechtliche Bedenken bestehen, wenn die Genehmigungsbehörde dem Unternehmen des öffentlichen Personennahverkehrs mitteilt, daß der für ihn fahrende Omnibusunternehmer nicht mehr im Besitz einer Genehmigung nach dem Personenbeförderungsgesetz ist.

Angaben über das Bestehen einer Genehmigung nach dem Personenbeförderungsgesetz sind personenbezogene Daten des Omnibusunternehmers, wenn dieser eine natürliche Person ist (§ 2 Abs. 1 DSGVO). Die Weitergabe derartiger Daten an Unternehmen des öffentlichen Personennahverkehrs ohne Einwilligung des Betroffenen ist ein Eingriff in sein Recht auf informationelle Selbstbestimmung nach Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 des Grundgesetzes wie auch in sein Grundrecht auf Datenschutz nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung. Ein solcher Eingriff ist nur im überwiegenden Interesse der Allgemeinheit zulässig. Er bedarf darüber hinaus einer gesetzlichen Grundlage, die dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entsprechen muß.

Zwar mag die Mitteilung der Genehmigungsbehörde an das Unternehmen des öffentlichen Personennahverkehrs, daß der bei ihm eingesetzte Omnibusunternehmer nicht mehr im Besitz einer Genehmigung nach dem Personenbeförderungsgesetz ist, im überwiegenden Allgemeininteresse liegen. Eine dem Gebot der Normenklarheit entsprechende gesetzliche Grundlage für eine Weitergabe dieser Angaben zu dem genannten Zweck ist jedoch nicht vorhanden. Eine derartige Weitergabe wäre daher derzeit nur mit Einwilligung des betroffenen Omnibusunternehmers zulässig.

21. Umweltschutz

Mehrere Gemeinden und Kreise haben mich um eine datenschutzrechtliche Beurteilung gebeten, ob es zulässig ist, ein Verzeichnis über ökologisch bedenkliche Standorte – zumeist **Altlastenkataster** genannt – zu erstellen und der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Dabei beabsichtigten einige Gebietskörperschaften, eine parzellenscharfe Darstellung zu geben; andere wollten datenschutzrechtliche Probleme dadurch vermeiden, daß eine Darstellung im größeren Maßstab (etwa 1 : 10 000) vorgesehen war.

Die Veröffentlichung dieses Verzeichnisses sollte mit der Zielsetzung erfolgen, die Öffentlichkeit über mögliche Gefahrenpunkte zu informieren und zu veranlassen, den zuständigen Stellen zusätzliche Erkenntnisse mitzuteilen.

Soweit es sich bei den Eigentümern oder Pächtern der in Betracht kommenden Grundstücke um natürliche Personen handelt, sind parzellengenaue Angaben über Altlasten personenbezogene Daten, da es sich insoweit um Einzelangaben über die sachlichen Verhältnisse bestimmter oder bestimmbarer natürlicher Personen handelt (§ 2 Abs. 1 DSGVO). Um personenbezogene Daten handelt es sich aber auch, wenn die kartenmäßige Darstellung in einem größeren Maßstab (etwa 1 : 10 000) erfolgen soll. Denn auch in diesen Fällen ist der Betroffene bestimmbar, selbst wenn es dazu noch zusätzlicher Ermittlungen „vor Ort“ bedarf. Solche die Identität eines Betroffenen aufdeckende Ermittlungen werden auch durch eine Veröffentlichung in größerem Maßstab ermöglicht, zumal der mit der Herausgabe eines Altlastenkatasters verfolgte Zweck gerade in der Gewinnung von Erkenntnissen hinsichtlich bestimmter Grundstücke besteht.

Die Weitergabe derartiger Daten durch öffentliche Stellen des Landesbereichs greift in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen nach Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 des Grundgesetzes wie auch in ihr Recht auf Datenschutz nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung ein. Ein derartiger Eingriff ist nur im überwiegenden Allgemeininteresse zulässig und bedarf einer gesetzlichen Grundlage, die dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entsprechen muß. Zwar mag die Veröffentlichung entsprechender Angaben durch Herausgabe von Verzeichnissen über Altlasten vielfach im überwiegenden Allgemeininteresse liegen. Eine dem Gebot der Normenklarheit entsprechende Grundlage für derartige Veröffentlichungen vermag ich jedoch nicht zu erkennen. Artikel 29a der Landesverfassung, der eine Staatszielbestimmung enthält, kann als gesetzliche Grundlage für solche Veröffentlichungen nicht herangezogen werden (vgl. siebter Tätigkeitsbericht, C.20).

Der Minister für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft, den ich hierzu um Stellungnahme gebeten habe, hat mir mitgeteilt, er teile im Grundsatz die von mir vertretene Auffassung. Für die anstehende Novellierung des Landesabfallgesetzes seien daher Regelungen vorgesehen, die das Altlastenkataster auf eine Rechtsgrundlage stellen, die den Anforderungen des Volkszählungsurteils des Bundesverfassungsgerichts entspricht. Hierbei werde die Weitergabe von Daten, Tatsachen und Erkenntnissen mit Personenbezug über Altablagerungen und Altstandorte an andere Behörden und Einrichtungen des Landes sowie an Gemeinden und Gemeindeverbände auf Fälle beschränkt, in denen dies zur Gefahrenermittlung, Gefahrenabwehr, Überwachung und Planung erforderlich sei. Eine Unterrichtung von Privatpersonen und Vereinigungen werde nur möglich sein, soweit diese ein berechtigtes Interesse an der Kenntnis der Daten geltend machen. Der Öffentlichkeit würden nur Daten ohne Personenbezug zugänglich gemacht.

22. Öffentliche Unternehmen

a) Verkehrsbetriebe

Auf Grund einer Bürgereingabe war zu prüfen, ob die Daten eines 11 Jahre alten Jungen in der sogenannten **Schwarzfahrerdatei** eines kommunalen Verkehrsbetriebes gespeichert werden dürfen.

Der Betroffene war in einem Bereich angetroffen worden, für den sein Fahrausweis keine Gültigkeit hatte. Der Verkehrsbetrieb forderte daraufhin ein erhöhtes Beförderungsentgelt von 40 DM, das von den Eltern umgehend bezahlt wurde. Diese baten den Verkehrsbetrieb um Löschung der über den Vorfall gespeicherten Daten. Der Verkehrsbetrieb lehnte dies mit der Begründung ab, die Speicherung der Daten sei insbesondere deswegen notwendig, um im Wiederholungsfall entscheiden zu können, ob bei der Staatsanwaltschaft Strafanzeige wegen fortge-

setzter Fahrgeldhinterziehung (§ 265a StGB) erstattet werden soll. Für diesen Zweck würden die Daten auf die Dauer von drei Jahren gespeichert.

Die Zulässigkeit der Speicherung personenbezogener Daten von Fahrgästen, die von den Verkehrsbetrieben zur Zahlung eines erhöhten Beförderungsentgelts herangezogen werden, richtet sich nach § 19 Satz 1 DSGVO. Danach ist die Speicherung zulässig, sofern sie im Rahmen der Zweckbestimmung des Vertragsverhältnisses – im gegebenen Fall also des Beförderungsvertrages – liegt. Soweit sie dem Verfahren zur Einziehung eines von dem Betroffenen geschuldeten erhöhten Beförderungsentgelts dient, ist die Speicherung der hierfür erforderlichen personenbezogenen Daten des Fahrgastes zulässig.

Die Speicherung der erforderlichen Daten ist nach § 19 Satz 1 DSGVO ferner zulässig, soweit sie zur Wahrung berechtigter Interessen der speichernden Stelle erforderlich ist und kein Grund zu der Annahme besteht, daß dadurch schutzwürdige Belange des Betroffenen beeinträchtigt werden. Diese Voraussetzungen sind in der Regel erfüllt, wenn die Speicherung der Erkennung von Wiederholungsfällen zur Beurteilung von zivilrechtlichen Ansprüchen (erhöhtes Beförderungsentgelt) und zur Beurteilung eines strafrechtlich relevanten Verhaltens (für den Strafantrag nach § 265a StGB) dient.

Bei Personen unter 14 Jahren ist das Speichern zur Beurteilung strafrechtlich relevanten Verhaltens jedoch nicht zulässig. Bei diesen kommt eine Strafverfolgung nach § 265a StGB wegen fehlender Schuldfähigkeit nach § 19 StGB nicht in Betracht. Ihre Daten dürfen nur zur Geltendmachung zivilrechtlicher Ansprüche mit der Maßgabe gespeichert werden, daß die personenbezogenen Daten nach Zahlung des erhöhten Beförderungsentgelts unverzüglich gelöscht werden.

Meiner Auffassung, die ich bereits in meinem zweiten Tätigkeitsbericht (C.21.a) dargelegt habe, haben sich der Innenminister als oberste Datenschutzaufsichtsbehörde für die in privater Rechtsform geführten Verkehrsunternehmen und der Bundesbeauftragte für den Datenschutz als Datenschutzkontrollinstanz für die Deutsche Bundesbahn angeschlossen. Dies gilt auch für die Forderung, daß die Dauer der Speicherung der Daten über Fahrausweisbeanstandungen auf 18 bis höchstens 24 Monate zu beschränken ist, wenn nicht vor Ablauf dieses Zeitraums ein Wiederholungsfall eingetreten ist.

Der Verkehrsbetrieb hat mir inzwischen mitgeteilt, daß die Daten des Betroffenen gelöscht wurden. Im übrigen wird künftig meiner Empfehlung gefolgt und generell derartige Daten von Personen unter 14 Jahren nur zur Geltendmachung zivilrechtlicher Forderungen mit der Maßgabe gespeichert, daß die Daten nach Zahlung des erhöhten Beförderungsentgelts unverzüglich gelöscht werden. Außerdem wird die Dauer der Datenspeicherung grundsätzlich auf 18 Monate beschränkt.

b) Kreditinstitute

- Zahlreiche Eingaben betrafen die Neufassung der Schufa-Klausel und die Neugestaltung des **Schufa-Verfahrens**. Die meisten dieser Eingaben habe ich, da sie sich gegen Banken in privater Rechtsform richteten, an die nach § 30 BDSG zuständige Aufsichtsbehörde (Regierungspräsident Arnsberg oder Köln) abgegeben.

Von den Betroffenen ist in erster Linie das sogenannte „Altkundenschreiben“ der Kreditinstitute kritisch aufgenommen worden. Mit diesem Schreiben sind die Kunden, für die noch die alten Schufa-Klauseln galten, über die neue Schufa-Klausel sowie über das neue Verfahren unterrichtet worden. Ihnen ist Gelegenheit gegeben worden, innerhalb der nächsten Wochen nach Erhalt des Schreibens den in der Vergangenheit vorgenommenen Datenübermittlungen an die Schufa zu widersprechen. In den Fällen, in denen kein Widerspruch erhoben worden ist, gehen die Kreditinstitute davon aus, daß der Kunde mit der Übermittlung der Daten an die Schufa einverstanden war und unter den neuen Bedingungen auch in Zukunft sein wird.

Meiner Kontrolle unterliegt nach § 26 DSGVO der Datenschutz bei den öffentlichen Stellen des Landesbereichs. Hierzu gehören die Sparkassen und die Westdeutsche Landesbank. Ich habe den Fragen des Datenschutzes bei diesen Kreditinstituten im Verlauf meiner Kontrolltätigkeit stets besondere Aufmerksamkeit gewidmet und bin darauf auch vielfach in meinen Tätigkeitsberichten eingegangen (dritter Tätigkeitsbericht, C.17.b; sechster Tätigkeitsbericht, C.19.a; siebter Tätigkeitsbericht, C.21.a). In meinem siebten Tätigkeitsbericht habe ich über die Entwicklung berichtet, die zu der Neufassung der Schufa-Klausel und der Neugestaltung des Schufa- Verfahrens geführt hat.

Insgesamt ergeben sich bei dem neuen Verfahren nach meiner Auffassung erhebliche Verbesserungen für den Kunden, einmal durch eine Erhöhung der Transparenz des Verfahrens, ferner durch eine Reduzierung und Präzisierung des Katalogs der an die Schufa zu meldenden Merkmale und schließlich durch eine Verkleinerung des Kreises der Schufa-Anschlußpartner.

Die obersten Aufsichtsbehörden für den Datenschutz im nicht-öffentlichen Bereich haben auch das in den Eingaben kritisierte Schreiben der Kreditinstitute an Altkunden mit der darin vorgesehenen „Widerspruchslösung“ gebilligt. Sie haben dabei insbesondere berücksichtigt, daß nach der Darstellung der Kreditwirtschaft die Einholung schriftlicher Einwilligungserklärungen angesichts der großen Zahl der Kunden praktisch undurchführbar wäre. Im Hinblick auf die Zustimmung aller Aufsichtsbehörden für den Datenschutz sowie der anderen an den Verhandlungen beteiligten Datenschutzbeauftragten habe ich meine Bedenken gegen das in dem Schreiben an Altkunden vorgesehene Verfahren zurückgestellt. Ob in diesen Fällen das Unterlassen eines Widerspruchs als rechtswirksame Einwilligung in die Datenübermittlung an die Schufa angesehen werden kann, werden im Streitfall nur die Gerichte verbindlich entscheiden können.

Widerspricht ein Kunde der Datenübermittlung an die Schufa, so erhält das Kreditinstitut von der Schufa keine weiteren Informationen über den Kunden mehr. Daraus werden sich für die Sparkasse möglicherweise Überlegungen ergeben, zur Vermeidung von Risiken dem Kunden künftig den sonst bei Girokonten üblichen Überziehungskredit nicht mehr einzuräumen und keine Scheckkarten und Scheckvordrucke mehr zur Verfügung zu stellen. Ob derartige Maßnahmen getroffen werden, ist eine Frage der Geschäftspolitik, die von der persönlichen Bonität des Kunden und etwa bestehenden sonstigen Sicherheiten abhängt. Auf jeden Fall würde ich es auch aus datenschutzrechtlichen Gründen für unzulässig ansehen, wenn eine Sparkasse bei Widerspruch gegen die Schufa-Klausel die Fortsetzung der Kontoverbindung auch auf Guthabenbasis ohne Scheckkarte und Scheckvordrucke ablehnt. Entsprechendes gilt auch für die Eröffnung eines neuen Kontos (vgl. C.17.b meines dritten und C.19.b meines vierten Tätigkeitsberichts).

- In einem Fall habe ich nach § 30 DSGVO beanstandet, daß eine Sparkasse der Schufa nicht unverzüglich den Widerspruch des Betroffenen gegen den von ihr beantragten **Mahnbescheid** gemeldet hat.

Die Sparkasse hatte der Schufa einen Mahnbescheid zu dem Konto des Betroffenen gemeldet. Gegen den Mahnbescheid erhob der Betroffene Widerspruch, den die Sparkasse zwar ihm gegenüber bestätigte, jedoch nicht der Schufa meldete. Fünf Monate später meldete die Sparkasse der Schufa die Erledigung des Mahnbescheids.

Nach § 23 Abs. 1 DSGVO sind personenbezogene Daten zu berichtigen, wenn sie unrichtig sind. Die Berichtigung erfolgt in der Regel durch Änderung der gespeicherten Daten. Wenn die einzelnen gespeicherten Angaben nicht unrichtig sind, durch sie jedoch ein unrichtiges Bild über den Betroffenen entstehen könnte, kann es erforderlich sein, den Datenbestand zu ergänzen. Dies

gilt auch im vorliegenden Fall. Nachdem der Betroffene gegen den Mahnbescheid Widerspruch erhoben hatte, war es nach § 23 Abs. 1 DSGVO erforderlich, diese Angabe bei den Daten über den Mahnbescheid zu speichern.

Nach § 23 Abs. 4 DSGVO sind von der Berichtigung nach § 23 Abs. 1 DSGVO unverzüglich die Stellen zu verständigen, denen die Daten im Rahmen regelmäßiger Datenübermittlung übermittelt werden. Dementsprechend wird in Nr. 5.4 der Richtlinien über die Technische Abwicklung des Auskunft- und Meldeverfahrens der Schufa in der Fassung vom 1. Juli 1980 bestimmt, daß der Vertragspartner der Schufa in den Fällen, in denen gegen den Mahnbescheid Widerspruch erhoben worden ist, dies der Schufa unverzüglich zu melden hat. Dies gilt auch im vorliegenden Fall. Da durch die Weiterverarbeitung der an die Schufa übermittelten Daten über den Mahnbescheid ohne einen Hinweis auf den erhobenen Widerspruch schutzwürdige Belange des Betroffenen beeinträchtigt werden, war die Sparkasse nach § 23 Abs. 4 DSGVO verpflichtet, den Widerspruch der Schufa unverzüglich, d.h. ohne schuldhaftes Zögern (§ 121 BGB) zu melden.

Dieser Verpflichtung ist die Sparkasse nicht nachgekommen. Zwar ist später die Erledigung des Mahnbescheides angezeigt worden. Die Meldung der Erledigung eines Mahnbescheides ist jedoch etwas anderes als die Meldung eines erhobenen Widerspruchs und kann daher eine solche nicht ersetzen. Außerdem erfolgte die Meldung der Erledigung mehrere Monate nachdem der Widerspruch erhoben worden war. Die Sparkasse hat daher gegen § 23 Abs. 4 DSGVO verstoßen.

- In meinem sechsten Tätigkeitsbericht (C.19.a und D.4.b) habe ich über Probleme der Datensicherung bei der Verwendung von **Selbstbedienungs-Kontoauszugsdruckern** berichtet. Auf Grund verschiedener Bürgereingaben sind von mir weitere technische Vorgänge an den Auszugsdruckern überprüft worden.

In einem Fall bemerkte ein Bürger bei der Bedienung des Geldautomaten in der Schalterhalle seiner Sparkasse, daß der dort aufgestellte Auszugsdrucker den Kontoauszug eines anderen Kunden ausdrückte, obwohl sich niemand an dem Drucker aufhielt. Wie eine Prüfung des Vorgangs ergab, hatte es wenige Minuten zuvor eine kurze Unterbrechung der Leitungsverbindung zwischen dem Auszugsdrucker und der Buchungszentrale der Sparkasse gegeben. Aus diesem Grund war der Auszugsdrucker noch mit einem kleinen Magnetschild als defekt gekennzeichnet, als der erste Kunde das Gerät bediente. Hierbei hatte zwar die Lampenanzeige „Bitte warten“ aufgeleuchtet. Dieser Hinweis erscheint an dem Auszugsdrucker, wenn sich wegen der von Kunden eingegebenen Daten der Ausdruck des Kontoauszugs verzögert. Der Kunde wurde jedoch offensichtlich durch das Magnetschild, das den Auszugsdrucker als defekt kennzeichnete, von der Beachtung der Lampenanzeige „Bitte warten“ abgelenkt. Die Folge war, daß der Kunde den Auszugsdrucker vor dem Ausdruck seines Kontoauszugs verließ, weil er annahm, das Gerät sei defekt.

Der Vorfall ist offensichtlich darauf zurückzuführen, daß das an dem Auszugsdrucker befestigte Magnetschild, das dieses Gerät als defekt bezeichnete, nach Beendigung der Unterbrechung der Leitungsverbindung zur Buchungszentrale nicht entfernt worden war. Ich habe daher der Sparkasse empfohlen vorzusehen, daß die Auszugsdrucker nach einer Störung nicht mehr automatisch den Betrieb aufnehmen, sondern daß hierzu das Tätigwerden eines Mitarbeiters der Sparkasse erforderlich ist, der auch dafür zu sorgen hat, daß ein an dem Auszugsdrucker angebrachtes Hinweisschild unverzüglich entfernt wird.

- Bei einigen Sparkassen können die Selbstbedienungs-Kontoauszugsdrucker in Funktion gesetzt werden, indem eine **Euroscheckkarte** in das jeweilige

Gerät eingeführt wird. Mehrere Bürger haben sich besorgt darüber geäußert, daß bei diesem Verfahren ein unbefugtes Benutzen dieser Geräte möglich ist.

Eine Sparkasse hat mir hierzu mitgeteilt, das Rechenzentrum, dessen Dienstleistungen sie sich zur Abwicklung der Datenverarbeitung bediene, beabsichtige, den angeschlossenen Sparkassen für den Einsatz der Selbstbedienungs-Kontoauszugsdrucker verschiedene Softwarelösungen zur Datensicherung anzubieten. Als Alternative zum Einsatz von Selbstbedienungs-Kontoauszugsdruckern nur unter Verwendung der Euroscheckkarte könne vorgesehen werden, für die Bedienung des Druckers die Eingabe der PIN-Nummer (PIN, persönliche Identifikationsnummer) oder zusätzlicher, nicht der PIN-Nummer entsprechender Sicherheitsdaten zu verlangen.

Falls die Sparkasse bei der Verwendung der Auszugsdrucker die jetzige Verfahrensweise beibehalten würde, nach der Selbstbedienungs-Kontoauszugsdrucker mit einer Euroscheckkarte ohne Eingabe der PIN in Funktion gesetzt werden, wäre dies nicht geeignet, die Geräte ausreichend gegen mißbräuchliche Benutzung zu sichern. Denn als unerläßliche Voraussetzung für den Abruf eines Kontoauszugs über einen Auszugsdrucker muß die Identität des Berechtigten zweifelsfrei feststehen. Diese Voraussetzung wäre bei einer Verwendung der Auszugsdrucker ohne Eingabe der PIN nicht gewährleistet.

Wie in meinem sechsten Tätigkeitsbericht (D.4.b) dargelegt, liest der Selbstbedienungs-Kontoauszugsdrucker zur Authentifizierung des Kunden Spur 2 des Magnetstreifens der Euroscheckkarte. Mit entsprechendem technischen Geräten ist es möglich, den Magnetstreifen einer Euroscheckkarte oder einer technisch gleichwertigen Ausweiskarte so mit Angaben zu beschriften, wie es den Anforderungen der Spur 2 der Euroscheckkarte entspricht. Die hierfür erforderlichen Angaben sind im wesentlichen ohne besondere Schwierigkeiten für Dritte zugänglich. Die Datensicherung der Selbstbedienungs-Kontoauszugsdrucker ist durch diese Möglichkeit beeinträchtigt. Deshalb hatte ich dem Sparkassenrechenzentrum zusätzliche Maßnahmen zur Identifizierung des Kunden am Selbstbedienungs-Kontoauszugsdrucker empfohlen. Daraufhin hat mir das Sparkassenrechenzentrum mitgeteilt, daß erwogen werde, bei der Bedienung des Auszugsdruckers zusätzlich die PIN anzufordern.

Ich habe deshalb der Sparkasse empfohlen, zusätzliche Maßnahmen zu der Identifizierung des Kunden an den Selbstbedienungs-Kontoauszugsdruckern vorzusehen.

- Nach Einführung der Selbstbedienungs-Kontoauszugsdrucker bei einer Sparkasse ist den Kunden die Möglichkeit genommen worden, ihre **Kontoauszüge** über Privatgirokonten einschließlich etwaiger Anlagen nur durch die Deutsche Bundespost zu erhalten und den Abruf über den Kontoauszugsdrucker auszuschließen. Ich habe der Sparkasse empfohlen, auf Wunsch eines Kunden die ihm ausgehändigte Euroscheckkarte gegen jegliche Nutzung an den Auszugsdruckern zu sperren und die Kontoauszüge mit etwaigen Anlagen durch die Post zu übersenden. Die Sparkasse ist dieser Empfehlung nur insoweit gefolgt, als nunmehr die Möglichkeit besteht, einmal im Monat einen Kontoauszug mit der Post zu erhalten. Anlagen zu Kontoauszügen werden jedoch nicht mit der Post zugestellt, sondern in den kontoführenden Betriebsstellen bereitgelegt und können bei Bedarf von den Kunden in Empfang genommen werden.
- Von LBS-Bausparern bin ich um Prüfung gebeten worden, ob die Datenübermittlungen im **Bildschirmauskunftssystem** zwischen der Landes-Bausparkasse in Münster und den örtlichen LBS-Beratungsstellen sowie im **Fernschreibauskunftssystem** an die angeschlossenen Sparkassen datenschutzrechtlich zulässig sind.

Die Landes-Bausparkasse bedient sich zur Aquisition, Beratung und Betreuung der Bausparer selbständiger Handelsvertreter, die als Bezirksleiter oder Bezirksvertreter eine örtliche LBS-Beratungsstelle unterhalten. Insgesamt gibt es in Nordrhein-Westfalen etwa 280 solcher LBS-Beratungsstellen. Diese sind über Wählleitungen durch ein Bildschirmauskunftssystem mit der Zentrale in Münster verbunden und können darüber Kundendaten abrufen. Bei diesem Auskunftssystem ist dem zuständigen Bezirksleiter ein umfassender Zugriff auf die bei der Zentrale gespeicherten Daten möglich. Zuständiger Bezirksleiter ist im Regelfall derjenige, in dessen von der LBS abgegrenzten Bezirk der Bausparer seinen Wohnsitz hat. Der Zugriff des zuständigen Bezirksleiters erstreckt sich sowohl auf die Angaben, die von dem Betroffenen beim Abschluß des Bausparvertrages gemacht worden sind (z.B. Beruf und Arbeitgeber des Bausparers, Einkommensgruppe, Datum der Eheschließung, Namen, Geburtsdatum, Beruf und Arbeitgeber des Ehegatten, Kinder, voraussichtliche Verwendung des Vertrages, vorhandenes Grundeigentum und vorhandene Versicherungsverträge) wie auch auf die Daten, die sich im Laufe der Vertragszeit ergeben (z.B. Zahlungen, Sonderzahlungen, Darlehensbewilligungen, Stundungen).

Andere Beratungsstellen können auf Bauspardaten im Bildschirmauskunftssystem nur zugreifen, wenn ihnen die Bauspar-Vertragsnummer eines Bausparers bekannt ist. Sie erhalten jedoch keinen Zugriff auf die bei dem Abschluß des Bausparvertrages gemachten persönlichen Angaben.

Darüber hinaus hat die LBS ein Fernschreibauskunftssystem eingerichtet, in dem über Fernschreibanschlüsse etwa 3 200 Sparkassenstellen in Nordrhein-Westfalen Vertragsdaten von LBS-Bausparern von der Zentrale abrufen können. Auch in diesen Fällen muß die anfordernde Sparkassenstelle die Bauspar-Vertragsnummer kennen und bei der Anforderung der Daten angeben. Die Sparkassen haben sich verpflichtet, über das Sofortauskunftssystem Informationen nur für solche Geschäftsvorfälle abzufragen und zu verwenden, die in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Bauspargeschäft stehen.

Über die erwähnten Datenübermittlungen findet sich in den neueren Bausparvertrags-Antragsformularen auf der Vorderseite des Vertragsformulars folgender Hinweis: „Kostenlose Information und Beratung gleich um die Ecke: In über 280 LBS-Beratungsstellen, in rund 3 200 Sparkassenstellen ... Jede Beratungsstelle und Sparkasse ist über Bildschirm bzw. Fernschreiber mit unserer Zentrale verbunden, so daß auch die schwierigen Fälle schnell bearbeitet werden können.“

Im Vertragsformular selbst ist folgende Erklärung enthalten: „Ich erkläre hiermit meine Einwilligung dazu, daß die LBS und der zuständige LBS-Bezirksleiter die in diesem Bausparvertragsantrag gemachten und die zur Vertragsführung erforderlichen Angaben sowie Abrechnungs- und Abwicklungsdaten erfassen, aufbewahren und einander übermitteln.“

Die Zulässigkeit der Datenübermittlung im Bildschirmauskunftssystem von der LBS in Münster an die örtlichen LBS-Beratungsstellen richtet sich nach § 3 Satz 1 DSGVO. Danach ist eine Übermittlung personenbezogener Daten, die in Dateien gespeichert sind, nur zulässig, wenn das Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen oder eine andere Rechtsvorschrift sie erlaubt oder der Betroffene eingewilligt hat.

Nach der Erklärung im Vertragsantragsformular willigt der Bausparer ein in die Erfassung, Aufbewahrung und Übermittlung der in dem Bausparvertragsantrag gemachten und der zur Vertragsführung erforderlichen Angaben sowie von Abrechnungs- und Abwicklungsdaten durch die Landes-Bausparkasse und den zuständigen LBS-Bezirksleiter. Gleichwohl kann nach meiner Auffassung nicht davon ausgegangen werden, daß die Übermittlungen zwischen der LBS-

Zentrale und den LBS-Beratungsstellen, insbesondere die dem zuständigen Bezirksleiter im Rahmen des Bildschirmauskunftssystems möglichen Abfragen, durch eine wirksame Einwilligung des Bausparers gedeckt sind. Es erscheint bereits zweifelhaft, ob die Bausparer über die Bedeutung der Einwilligung ausreichend aufgeklärt sind (§ 3 Satz 3 DSGVO) und ob sie auf diese zusammen mit anderen Erklärungen erteilte Einwilligung genügend deutlich hingewiesen werden (§ 3 Satz 2 Halbsatz 2 DSGVO). Darüber hinaus benachteiligt sie, wenn von ihr der Abschluß des Bausparvertrages abhängig gemacht wird, den Betroffenen nach meiner Auffassung entgegen den Grundsätzen von Treu und Glauben unangemessen, weil sie mit wesentlichen Grundgedanken der Datenschutzgesetze, insbesondere dem Grundsatz der Selbstbestimmung des Kunden nicht zu vereinbaren ist. Sie muß deshalb gemäß § 9 Abs. 1 und 2 Nr. 1 des Gesetzes zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB-Gesetz) als unwirksam angesehen werden.

Nach § 20 Abs. 1 Satz 1 DSGVO ist die Übermittlung personenbezogener Daten ohne Einwilligung des Betroffenen zulässig, soweit sie im Rahmen der Zweckbestimmung eines Vertragsverhältnisses erfolgt. Hierzu hat die LBS darauf hingewiesen, daß sie ihren Kunden im Rahmen der Vertragsführung eine umfassende Beratung bietet. Diese endet nicht mit dem Abschluß eines Bausparvertrages und auch nicht mit der Gewährung eines Darlehens, sondern werde jeweils durchgeführt, wenn sich im Zusammenhang mit einem bestehenden Vertragsverhältnis Perspektiven ergeben, die für den Kunden vorteilhaft sein können. Zur Erkennung solcher Zusammenhänge sei der Außendienst auf die Kenntnis der einzelnen Vertragsdaten angewiesen. Dabei könne der Umfang der im Bildschirmauskunftssystem dem Bezirksleiter zur Verfügung stehenden Daten nicht eng begrenzt werden, denn aus der Summe der einzelnen Vertrags- und Abwicklungsmerkmale könne der Außendienst seine Erkenntnisse gewinnen, um den Kunden im Rahmen des konkreten Vertragszwecks umfassend zu informieren und zu unterstützen wie auch ihn über den konkreten Vertragszweck hinaus etwa über die Nutzungsmöglichkeiten und steuerlichen Auswirkungen von Bausparverträgen zu informieren.

Auch wenn man von der Richtigkeit dieser Darlegung ausgeht, folgt daraus allein noch nicht die rechtliche Zulässigkeit der Speicherung und Übermittlung der genannten personenbezogenen Bausparerdaten in dem Bildschirmauskunftssystem. Bei der Beurteilung der Frage, ob die Zweckbestimmung des Bausparvertrages diese Speicherung und Übermittlung mit umfaßt, ist auch der Grundsatz der informationellen Selbstbestimmung zu berücksichtigen, der nach der inzwischen wohl herrschenden Auffassung auch für den nicht-öffentlichen Bereich Bedeutung hat.

Die Zweckbestimmung eines Bausparvertrages hat nicht ohne weiteres den von der LBS zugrunde gelegten umfassenden Gehalt. Es wird nicht wenige Bausparer geben, die eine derartige laufende Betreuung durch LBS-Beratungsstellen unter Verwendung ihrer personenbezogenen Daten nicht wünschen. Auch in solchen Fällen, in denen die fortlaufende Beratung nach Vertragsschluß nicht stattfindet und der Bausparer lediglich mit der Zentrale in schriftlicher Verbindung steht, kann sich die Zweckbestimmung eines Bausparvertrages verwirklichen.

Es kann auch nicht angenommen werden, daß der zugrunde gelegte umfassende Vertragszweck als vereinbarter Vertragsbestandteil Inhalt aller Bausparverträge wird. Einmal findet sich nicht im Vertragstext selbst, sondern auf der Vorderseite des Vertragsformulars der Hinweis auf das Bildschirmauskunftssystem. Dieser Hinweis ist zudem so vage, daß nicht davon ausgegangen werden kann, der Bausparer habe durch den Abschluß des Vertrages die Speicherung und Übermittlung seiner Daten in diesem Auskunftssystem als Vertragsbestandteil akzeptiert.

Es bleibt festzuhalten, daß durch die Einrichtung des Bildschirmauskunftssystems die Zweckbestimmung des Bausparvertrages erheblich über das zur Erreichung des Zwecks eines solchen Vertrages Unerläßliche hinaus erweitert und die Selbstbestimmung des Vertragspartners über seine Daten entsprechend eingeschränkt wird. In einem derartigen Fall muß aber nach meiner Auffassung dem Vertragspartner eine Entscheidungsbefugnis darüber eingeräumt werden, ob er diese Erweiterung der Zweckbestimmung und die dafür erforderliche Datenverarbeitung akzeptiert.

Ich halte es daher für erforderlich, dem Bausparer in dem Vertragsantragsformular eine durch Ankreuzen auszuübende Wahlmöglichkeit einzuräumen, ob er eine fortlaufende Betreuung durch die zuständige LBS-Beratungsstelle wünscht/nicht wünscht und damit einverstanden/nicht einverstanden ist, daß zu diesem Zweck seine Daten in dem Bildschirmauskunftssystem gespeichert und an die LBS-Beratungsstelle übermittelt werden.

Eine Übermittlung von Bausparerdaten im Bildschirmauskunftssystem an eine nicht zuständige LBS-Beratungsstelle oder im Fernschreibauskunftssystem an die angeschlossenen Sparkassen ist nach meiner Auffassung nur mit Einwilligung des Betroffenen zulässig. Die Erklärung im Vertragsantragsformular kann hierfür bereits nach ihrem Wortlaut nicht herangezogen werden. Auch darin, daß der Kunde eine nicht zuständige LBS-Beratungsstelle oder eine Sparkasse aufsucht, um sich dort beraten zu lassen, kann keine wirksame Einwilligung gesehen werden. Nach § 3 Satz 2 Halbsatz 1 DSGVO ist im Regelfall eine schriftliche Einwilligungserklärung erforderlich. Bei der geschilderten Sachlage sind keine Umstände zu erkennen, die ein Absehen von der Schriftform in diesen Fällen rechtfertigen könnten; vielmehr erscheint eine zweifelsfreie Dokumentation der Einwilligung durch schriftliche Erklärung im Hinblick auf die Gesamtumstände unerläßlich. Ich halte es daher für geboten, den Abruf von Bausparerdaten im Bildschirmauskunftssystem an eine nicht zuständige LBS-Beratungsstelle oder im Fernschreibauskunftssystem an eine Sparkasse erst nach Vorliegen einer schriftlichen Einwilligung im Einzelfall zuzulassen.

Ich habe der Westdeutschen Landesbank, die die LBS als eine Geschäftsabteilung führt, empfohlen,

- dem Bausparer in dem Vertragsantragsformular eine Wahlmöglichkeit einzuräumen, ob er eine fortlaufende Betreuung durch die zuständige LBS-Beratungsstelle wünscht und damit einverstanden ist, daß zu diesem Zweck seine Daten in dem Bildschirmauskunftssystem gespeichert und an diese LBS-Beratungsstelle übermittelt werden,
- anderen LBS-Beratungsstellen und den an das Fernschreibauskunftssystem angeschlossenen Sparkassen nur dann personenbezogene Daten des Bausparers zu übermitteln, wenn im Einzelfall eine schriftliche Einwilligungserklärung vorliegt.

Die Westdeutsche Landesbank ist nach dem gegenwärtigen Stand der Erörterung nicht bereit, meinen Empfehlungen zu folgen. Sie hat die Befürchtung geäußert, daß dadurch die Wettbewerbsfähigkeit der LBS gegenüber anderen Bausparkassen beeinträchtigt werden könnte und daß sich damit auch nachteilige Konsequenzen für das gesamte Bausparerkollektiv ergäben. Dies sehe ich jedoch anders. Bei einem wachsenden Datenschutzbewußtsein der Bürger kann nach meiner Auffassung eine datenschutzfreundliche Lösung, wenn sie in Marketing-Strategien entsprechend einbezogen wird, durchaus als Wettbewerbsvorteil genutzt werden.

Die Westdeutsche Landesbank hat in ihrer Stellungnahme erklärt, unabhängig von meinen Empfehlungen sei die LBS im Einzelfall bereit, eine gegenteilige Weisung des Bausparers zu akzeptieren, der eine Speicherung und Übermittlung seiner Daten in dem Bildschirmauskunftssystem nicht wolle. Allerdings

müsse dieser hinnehmen, daß seine Betreuung nur noch über die Zentralen in Düsseldorf oder Münster erfolge. Wenn die LBS zu solchen Einzelfallösungen bereit ist, müßte es nach meiner Auffassung möglich sein, meinen Empfehlungen zu folgen und die Wahlmöglichkeit in dem Vertragsformular generell anzubieten.

- In meinem vierten Tätigkeitsbericht (C.19.b) habe ich meine datenschutzrechtlichen Bedenken gegen das von der LBS seinerzeit praktizierte Verfahren beim **Bausparerwettbewerb** dargelegt. Bei diesem Verfahren wird dem Bausparer, der einen Bausparinteressenten benennt, bei Vertragsabschluß eine Werbeprämie gezahlt, deren Höhe von der vereinbarten Bausparsumme abhängt. Damit erhält der Empfänger der Prämie Kenntnis von der Höhe der Bausparsumme, die Rückschlüsse auf die wirtschaftlichen Verhältnisse des geworbenen Bausparers ermöglichen kann.

Nunmehr hat mir die Westdeutsche Landesbank mitgeteilt, daß die LBS mit Beginn des Jahres 1987 den Bausparerwettbewerb in veränderter Form durchführt. Mit der Neuordnung des Verfahrens wird dem Bausparer, der einen Bausparinteressenten benannt hat, nicht mehr eine von der Höhe der vereinbarten Bausparsumme abhängige Werbeprämie gezahlt. Der Werber erhält künftig bei erfolgreicher Vertragsanbahnung einen Sachpreis, sofern die Bausparsumme des abgeschlossenen Bausparvertrages mindestens 15 000 DM beträgt.

Diese Neugestaltung des Bausparerwettbewerbes trägt meinen datenschutzrechtlichen Bedenken weitgehend Rechnung. Ich begrüße es, daß in diesem Fall ein öffentlich-rechtliches Unternehmen eine Verbesserung im Datenschutz durchgeführt hat, die auch für Bausparkassen in privater Rechtsform ein Beispiel sein kann.

c) Versicherungsunternehmen

Zunehmend kritisch wird von vielen Bürgern die von der Versicherungswirtschaft in den Versicherungsanträgen verwendete „Datenschutzklausel“ und die zusätzlich in den Anträgen auf Lebens-, Unfall- und Krankenversicherung enthaltene „Ermächtigungs- und Schweigepflichtentbindungsklausel“ gesehen.

Mit der **Datenschutzklausel** soll die Einwilligung des Versicherten dazu eingeholt werden, daß das Versicherungsunternehmen Daten aus dem Versicherungsverhältnis (z.B. über Schadensfälle oder Kündigungen) an die bei den Verbänden der Lebens- und der Sachversicherer geführten zentralen Dateien übermitteln sowie anderen Versicherern Auskünfte über Einzelheiten des Versicherungsverhältnisses (z.B. ebenfalls über Schadensfälle) geben darf. Die Versicherungsunternehmen wollen durch diese Maßnahme eine ungerechtfertigte Inanspruchnahme oder gar Versicherungsbetrug vermeiden.

Soweit die Datenschutzklausel von den meiner Kontrolle unterliegenden öffentlich-rechtlichen Versicherungsunternehmen verwendet wird, ist allerdings fraglich, ob sie als wirksame Einwilligung nach § 3 Satz 1 Nr. 2 DSGVO angesehen werden kann. Nach § 3 Satz 3 DSGVO ist der Betroffene über die Bedeutung seiner Einwilligung aufzuklären. Die Klausel läßt jedoch nicht deutlich genug erkennen, an wen und zu welchem Zweck gegebenenfalls die Daten aus dem Versicherungsverhältnis übermittelt werden sollen.

Darüber hinaus ist es nach meiner Auffassung notwendig, die jetzige Klausel, die vor etwa acht Jahren konzipiert wurde, auch im Hinblick auf das Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts und insbesondere das Urteil des Bundesgerichtshofs vom 19. September 1985 zur „Schufa-Klausel“ neu zu überdenken. Wie in dem Volkszählungsurteil ausgeführt wird, ist mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung eine Rechtsordnung, in der Bürger nicht wissen können, wer was wann und bei welcher Gelegenheit über sie weiß, nicht vereinbar. Dieses Urteil hat auch für den Schutz der informationellen Selbstbestimmung im nicht-öffentlichen Bereich Bedeutung.

Der Bundesgerichtshof hat in dem genannten Urteil zur Schufa-Klausel deutlich gemacht, daß pauschale Einwilligungsklauseln in vielen Fällen keine Grundlage für die Zulässigkeit von Datenübermittlungen darstellen können. Dies gilt insbesondere für Klauseln in Allgemeinen Geschäftsbedingungen, die formularmäßig unterschrieben werden. Denn nach § 9 des AGB-Gesetzes sind Bestimmungen in Allgemeinen Geschäftsbedingungen unwirksam, wenn sie den Vertragspartner des Verwenders entgegen dem Gebot von Treu und Glauben unangemessen benachteiligen (§ 9 Abs. 1 AGB-Gesetz). Eine unangemessene Benachteiligung ist im Zweifel insbesondere anzunehmen, wenn eine Bestimmung mit wesentlichen Grundgedanken der gesetzlichen Regelung, von der abgewichen wird, nicht zu vereinbaren ist (§ 9 Abs. 2 Nr. 1 AGB-Gesetz). Dies ist hier möglicherweise der Fall, weil formularmäßig unterschriebene Klauseln nicht Ausdruck persönlicher Entscheidung im Rahmen informationeller Selbstbestimmung sind.

Es sind daher schon vor einiger Zeit Gespräche zwischen den Verbänden der Versicherungswirtschaft und den für den Datenschutz im nicht-öffentlichen Bereich zuständigen obersten Aufsichtsbehörden in die Wege geleitet worden, an denen auch ein Vertreter meiner Dienststelle beteiligt ist. Die Vertreter der Versicherungswirtschaft sind dabei darauf hingewiesen worden, daß das jetzt praktizierte Verfahren der Datenübermittlungen an die Verbände der Versicherungswirtschaft erheblichen Bedenken begegnet. Sie haben ihre grundsätzliche Bereitschaft zu Änderungen im derzeit praktizierten Verfahren erkennen lassen. Ein endgültiges Ergebnis liegt jedoch noch nicht vor.

Meine datenschutzrechtlichen Bedenken gegen die Verwendung der **Ermächtigungs- und Schweigepflichtentbindungsklausel** habe ich zuletzt in meinem siebten Tätigkeitsbericht (C.21.b) dargelegt. Durch diese Klausel soll die Versicherung zur Nachprüfung und Verwertung der vom Versicherten über seine Gesundheitsverhältnisse gemachten Angaben ermächtigt werden, alle Stellen, bei denen der Versicherte in ärztlicher Behandlung war oder sein wird, sowie andere Personenversicherer und Behörden über seine Gesundheitsverhältnisse zu befragen. Insoweit entbindet der Versicherte alle, die hiernach befragt werden, von der Schweigepflicht auch über seinen Tod hinaus.

Die Beratungen zwischen den Verbänden der Versicherungswirtschaft und den Datenschutz-Aufsichtsbehörden unter Beteiligung des Bundesaufsichtsamts für das Versicherungswesen über die datenschutzrechtliche Problematik der Ermächtigungs- und Schweigepflichtentbindungsklausel sind fortgesetzt worden.

23. Medien

Am 1. Januar 1988 wird die vom Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen erlassene Verordnung über die Bedingungen und Gebühren für die Benutzung der Einrichtungen des Fernmeldewesens (**Telekommunikationsordnung – TKO –**) vom 5. November 1986 (BGBl. I S. 1749) in Kraft treten.

Die TKO löst vier Benutzungsverordnungen des Fernmeldewesens ab: die Fernmeldeordnung, die Fernschreib- und Datexverordnung, die Direktrufverordnung und die Telegrammordnung. Weiter soll die TKO der technischen Entwicklung hin zum Digitalnetz ISDN und der damit verbundenen Integration von schmalbandigen Diensten und breitbandigen Nutzungsformen Rechnung tragen. Die Digitalisierung der Telekommunikation führt zu einer bisher nicht gekannten Speicherung von Verbindungs-, Abrechnungs- und Benutzungsdaten. Auch der Inhalt der Kommunikation wird zunehmend elektronisch gespeichert.

In einem besonderen Abschnitt der TKO sind Vorschriften über den Datenschutz zusammengefaßt, nämlich allgemeine Vorschriften über Bestands-, Verbindungs-,

Gebühren- und sonstige Betriebsdaten, über Zweckbindung und Weitergabe, Ansprüche des Betroffenen und Datensicherung sowie zusätzliche Vorschriften über den Datenschutz im Bildschirmtextdienst und im Telegrammdienst.

Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder hatten in einer Entschließung vom 18. April 1986 zu dem Entwurf der TKO Stellung genommen. Leider trägt die jetzt erlassene TKO dieser Stellungnahme weitgehend nicht Rechnung. Insbesondere wurden folgende wesentliche Forderungen nicht oder nur unzureichend berücksichtigt:

- Angleichung der Datenschutzregelungen an den Standard der neuen Medien-gesetzgebung;
- Verpflichtung der Deutschen Bundespost zur Aufklärung der Teilnehmer des jeweiligen Dienstes über technische Risiken bei der Datensicherung;
- präzise Umschreibung der öffentlichen Telekommunikationsdienste einschließlich Definition des jeweils erforderlichen Datenprofils;
- Regelungen zu den Inhalten der Informationen;
- Nutzungsbeschränkung der personenbezogenen Daten auf die Zwecke der jeweils in Anspruch genommenen Dienste statt allgemein zu „Telekommunikationszwecken“;
- Ausschluß der Verbindungsdaten von jeglicher Übermittlung;
- gesteigerte Anforderung an die Datensicherung bei allen Diensten (nicht nur bei Bildschirmtextdienst);
- Beseitigung des „Zwangseintrags“ für Teilnehmerverzeichnisse auch im Telefondienst;
- Regelung der Verarbeitung von Daten über einzelne Telefonverbindungen, Vergleichszählung und Feststellen ankommender Wählverbindungen („Fangschaltung“), insbesondere bei Funktelefondiensten.

Abgesehen von der Kritik an Einzelregelungen der TKO bleiben wesentliche Fragen offen. So bestehen in Anbetracht der Bedeutung einer künftigen Telekommunikationsstruktur verfassungsrechtliche Zweifel, ob die der TKO zugrunde liegende Verordnungsermächtigung in § 14 des Postverwaltungsgesetzes für die Regelung solcher Sachverhalte, die wesentliche Bereiche des öffentlichen Lebens bestimmen, noch als ausreichend anzusehen ist oder ob hier nicht vielmehr nach der Wesentlichkeitstheorie des Bundesverfassungsgerichts der Gesetzgeber selbst die grundlegenden Entscheidungen treffen muß.

D. Offene Fragen

Im letzten Tätigkeitsbericht vor Ablauf meiner Amtszeit soll ein Überblick über die aus den bisherigen Tätigkeitsberichten verbliebenen Meinungsverschiedenheiten zwischen der Landesregierung und dem Landesbeauftragten für den Datenschutz gegeben werden. Offen sind insbesondere folgende Streitfragen (mit Angabe der Seiten der gedruckten Fassung der Tätigkeitsberichte sowie der Seiten der Stellungnahmen der Landesregierung):

– **Schutz der Daten Verstorbener**

Nach Auffassung des Landesbeauftragten unterliegen auch Daten Verstorbener dem Schutz des Grundrechts aus Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung sowie der Datenschutzgesetze. Die Landesregierung ist der Ansicht, daß mit dem Tode der Anspruch auf Datenschutz erlischt; es lasse sich lediglich die Erwägung rechtfertigen, daß der Staat verpflichtet sei, von der Weitergabe solcher Daten abzusehen, die das Andenken eines Toten beeinträchtigen. Der Ausschuß für Innere Verwaltung des Landtags hat in der letzten Wahlperiode die Auffassung des Landesbeauftragten geteilt.

1.TB 33, 43, 74, St 7, 9

4.TB 14, 25, St 4-5, 8-9

– **Schutz des Adoptionsgeheimnisses durch Löschung des früheren Namens im Melderegister**

Der Landesbeauftragte ist der Auffassung, daß bei einer Adoption dem Offenbarungs- und Ausforschungsverbot des § 1758 Abs. 1 BGB nur durch eine Löschung des früheren Namens Rechnung getragen wird. Demgegenüber vertritt die Landesregierung die Ansicht, dem Schutzinteresse des Adoptierten sei durch die Vorschrift des § 34 Abs. 7 MG NW hinreichend entsprochen, wonach in Adoptionsfällen eine Melderegisterauskunft unzulässig ist. § 34 Abs. 7 MG NW gilt jedoch nicht für die Datenübermittlung an Behörden und sonstige öffentliche Stellen; das Adoptionsgeheimnis ist aber auch insoweit zu beachten.

5.TB 23-25

6.TB 20-21, St 12-13

– **Ahndung von Verletzungen des Zweckbindungsgebotes für Auszüge und Abschriften des Wählerverzeichnisses**

In ihrer Stellungnahme zu dem zweiten Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten hat die Landesregierung auf dessen Vorschlag erklärt, der Innenminister habe die Aufnahme einer derartigen Bußgeldvorschrift in die wahlrechtlichen Vorschriften für den Fall einer Novellierung der Kommunalwahlordnung vorge-merkt. Inzwischen ist die Landesregierung hiervon abgerückt. Wie die Praxis zeigt, ist die Einfügung einer entsprechenden Vorschrift nach wie vor notwendig, sofern nicht auf die Auskunfterteilung aus dem Wählerverzeichnis überhaupt verzichtet werden soll.

2.TB 28, St 6

5.TB 26, St 10

6.TB 22, St 13-14

– **Löschung von Angaben über Straftaten in Ausländerakten**

Nach Auffassung des Landesbeauftragten kann aus dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung ein Anspruch auf Entfernung belastender Angaben aus

Akten hergeleitet werden, wenn das weitere Festhalten der Angaben zur Aufgabenerfüllung der Behörde nicht mehr erforderlich ist. Die Landesregierung lehnt einen solchen Anspruch ab. Sie stützt sich hierbei auf eine frühere Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, die aber durch das Volkszählungsurteil überholt ist.

7.TB 19-21, St 9

– **Videoaufzeichnungen an Kontrollstellen der Polizei**

Zur Feststellung der Identität von Personen an einer Kontrollstelle nach § 9 Abs. 1 Nr. 4 PolG NW sind Videoaufzeichnungen der Personen, die die Kontrollstelle passieren, nach Auffassung des Landesbeauftragten weder erforderlich noch geeignet. Demgegenüber vertritt die Landesregierung die Ansicht, daß es zulässig sei, zunächst alle Personen, die eine Kontrollstelle passieren, zu filmen und erst im Nachhinein bei einigen eine Identitätsfeststellung durchzuführen.

5.TB 31-32, St 14

– **Speicherung personengebundener Hinweise im polizeilichen Informationssystem**

Nach Auffassung des Landesbeauftragten sollte auf die Speicherung der personengebundenen Hinweise „geistesschwach“, „entmündigt“, „Prostitution“, „Internationaler Rechtsbrecher“, „häufig wechselnder Aufenthalt“, „Land- und Stadtstreicher“ im polizeilichen Informationssystem verzichtet und die Erforderlichkeit der übrigen personengebundenen Hinweise überprüft werden. Die Landesregierung hat die Speicherung der Hinweise „Prostitution“ und „Land- und Stadtstreicher“ für erforderlich gehalten. Zur Erforderlichkeit der übrigen Hinweise hat sie sich bisher nicht geäußert.

5.TB 32-33, St 14

7.TB 27-28

– **Anfrage beim Verfassungsschutz in Einbürgerungsverfahren**

Der Landesbeauftragte bezweifelt, daß § 6 Abs. 1 Satz 1 des Verfassungsschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen in Verbindung mit § 8 Abs. 1 Nr. 2 des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes eine hinreichend normenklare gesetzliche Grundlage für die Übermittlung von Erkenntnissen des Verfassungsschutzes an die Einbürgerungsbehörden ist. Die Landesregierung bejaht dies.

6.TB 36, St 16-17

– **Akteneinsicht durch den Angeklagten**

Der Landesbeauftragte schlägt vor, neben dem Verteidiger auch dem Angeklagten Einsicht in seine Strafakten zu ermöglichen. Die Landesregierung hat gegen den Vorschlag, der sich nur durch eine Änderung des § 147 StPO verwirklichen lasse, Praktikabilitätsbedenken.

1.TB 44-45, St 10

4.TB 16, St 4-5

– **Einsicht in Straf- und Ermittlungsakten durch Dritte**

Die bisher zwischen Landesregierung und Landesbeauftragtem strittige Frage der Einsicht Dritter in Straf- und Ermittlungsakten ist nunmehr in § 406e StPO in der Fassung des Opferschutzgesetzes abschließend geregelt. Die Einsicht

in Akten von Bußgeldverfahren ist durch § 46 Abs. 3 Satz 4.OWiG in der Fassung des Opferschutzgesetzes ausgeschlossen.

2.TB 42-43, St 7-8

4.TB 15, St 4-5

6.TB 40-42, St 19-20

– **Übermittlung personenbezogener Daten bei Zahlungen an gemeinnützige Einrichtungen im Strafverfahren**

Nach Auffassung des Landesbeauftragten ist eine gesetzliche Grundlage für die Datenübermittlung an die gemeinnützigen Einrichtungen nicht vorhanden. Die Belange des Betroffenen würden am wenigsten beeinträchtigt werden, wenn die Geldbeträge an die Gerichtskasse gezahlt werden könnten und die Staatsanwaltschaft oder das Gericht die Geldbeträge den jeweiligen gemeinnützigen Einrichtungen zuteilen würden. Diesen Vorschlag lehnt die Landesregierung im wesentlichen aus Kostengründen ab.

6.TB 42-44, St 20

– **Unterrichtung des Sozialhilfeträgers über Räumungsklagen**

Nach Auffassung des Landesbeauftragten stellt die Mitteilung an den Sozialhilfeträger über eine Räumungsklage einen nicht vertretbaren Eingriff in das Recht des Betroffenen auf informationelle Selbstbestimmung dar. Die Landesregierung hält hingegen an der Unterrichtung des Sozialhilfeträgers fest.

5.TB 45-46, St 17

– **Wahrung des Sozialgeheimnisses innerhalb des Leistungsträgers**

Nach Auffassung des Landesbeauftragten liegt eine Offenbarung von Sozialdaten auch dann vor, wenn personenbezogene Daten innerhalb eines Leistungsträgers weitergegeben werden. Die Landesregierung teilt diese Auffassung nicht und erkennt lediglich eine Verpflichtung des Sozialleistungsträgers zum Schutz der Daten gegen Zugang Unbefugter und unbefugte Nutzung durch Befugte an.

3.TB 43-44, St 6

4.TB 16, St 4-5

6.TB 57-61, St 22-23, Erg.St 3-5

– **Datenerhebung durch Krankenkassen**

Der Landesbeauftragte hat die Erforderlichkeit der Angabe, ob der Versicherte und der Familienangehörige in häuslicher Gemeinschaft leben, für die Feststellung des Familienhilfeanspruchs bezweifelt. Die Landesregierung hält die Angabe für unverzichtbar und verweist darauf, daß die meisten Allgemeinen Ortskrankenkassen den Anspruch auf „sonstige Angehörige“ ausgedehnt hätten, sofern diese mit dem Versicherten in häuslicher Gemeinschaft leben. Dies rechtfertigt die Erhebung der Angabe jedoch nicht bei Ehegatten, Kindern, Stiefkindern und Enkeln, bei denen es auf die häusliche Gemeinschaft nicht ankommt.

6.TB 62-64, St 23

– **Krebsfrüherkennungsuntersuchungen**

Der Landesbeauftragte hält es mangels gesetzlicher Grundlage für unzulässig, daß die Kassenärztlichen Vereinigungen von den behandelnden Ärzten die vollständigen Untersuchungsbefunde der Krebsfrüherkennungsuntersuchungen bei Frauen einschließlich der Personalien der Untersuchten verlangen; für die vorgeschriebene Auswertung durch die Kassenärztlichen Vereinigungen

genüge eine anonymisierte Weitergabe. Die Landesregierung ist der Ansicht, die Übermittlung von Namen und Anschrift der Untersuchten sei für die Abrechnung der Arzthonorare unerlässlich.

2.TB 52-53, St 10

4.TB 16, St 4-5

– **Mitteilungen der Krankenkassen an Arbeitgeber über das Vorliegen einer Fortsetzungserkrankung**

Der Landesbeauftragte hält es nicht für zulässig, daß die Krankenkasse den Arbeitgeber darüber unterrichtet, daß es sich bei der Arbeitsunfähigkeit des Betroffenen um eine Fortsetzungserkrankung handelt. Die Landesregierung teilt diese Auffassung nicht. Die Bestimmungen über die Lohnfortzahlung setzen eine enge Kooperation zwischen Krankenkassen und Arbeitgeber voraus.

6.TB 64-65, St 24

– **Ärztliche Untersuchung durch den Arzt des Vertrauensärztlichen Dienstes in Gegenwart der Sekretärin**

Nach Auffassung des Landesbeauftragten verstößt die Anwesenheit einer Sekretärin bei ärztlichen Untersuchungen durch den Arzt des Vertrauensärztlichen Dienstes gegen das Sozialgeheimnis. Die Landesregierung teilt die Bedenken nicht.

6.TB 66-67, St 24-25

– **Aktenübersendung an Sozialgerichte**

Der Landesbeauftragte hat beanstandet, daß ein Sozialleistungsträger in einer Gesamtkarte geführte Verwaltungsvorgänge an Gerichte übersendet, ohne vorher die Erforderlichkeit der Kenntnis aller Aktenteile für die Entscheidung des Gerichts zu prüfen, und es ablehnt, im Zweifelsfalle die Entscheidung der obersten Aufsichtsbehörde herbeizuführen. Die Landesregierung sieht im Hinblick auf eine Entscheidung des Landessozialgerichts keine Veranlassung, die bisherige Verfahrensweise der Sozialleistungsträger aufzugreifen.

4.TB 68

6.TB 67, St 7-8, Erg.St 6-7

– **Löschung von Angaben über Straftaten in Versorgungsakten**

Nach Auffassung des Landesbeauftragten hat der Betroffene einen Anspruch auf Löschung, zumindest aber auf Sperrung von Angaben über eine Straftat, wenn diese über 30 Jahre zurückliegt und die Eintragung im Bundeszentralregister längst getilgt ist. Die Landesregierung lehnt einen solchen Anspruch ab.

6.TB 68, St 25, Erg.St 8-9

– **Vorlage des Steuerbescheides an das Landesamt für Besoldung und Versorgung bei Gewährung von Kindergeld**

Der Landesbeauftragte hält die generelle Überprüfung der angegebenen Einkommensverhältnisse durch Vorlage des Einkommensteuerbescheides für unverhältnismäßig. Nach Auffassung der Landesregierung muß es, soweit nicht die notwendige Überprüfung der gesetzlichen Einkommensgrenzen im Wege des automatisierten Datenabgleichs zwischen Arbeits- und Finanzverwaltung erfolgt, zum Zwecke des Einkommensnachweises bei der Vorlage des Steuerbescheides verbleiben.

5.TB 74-75

6.TB 77, St 25-26

– **Aufnahme in das Krankenhaus**

Der Landesbeauftragte ist der Auffassung, daß bei Abschluß eines Aufnahme- und Behandlungsvertrages nur diejenigen personenbezogenen Daten verlangt werden können, deren Kenntnis für das Krankenhaus im Rahmen der Zweckbestimmung des Vertrages für die Behandlung und die verwaltungsmäßige Abwicklung erforderlich ist. Hierzu gehörten in der Regel keine Daten über das soziale Umfeld des Patienten. Nach Ansicht der Landesregierung ist es in vielen Fällen für eine Diagnose und erfolgreiche Behandlung notwendig, auch das soziale Umfeld des Patienten zu erfassen.

5.TB 75-78, St 20

– **Suchtmittelkonsum Jugendlicher**

Der Landesbeauftragte hält Fragen zum Rauschmittelkonsum, nach Selbstmordgedanken der Befragten sowie die Fragen nach dem Alkoholkonsum der Eltern und nach dem Nettoeinkommen des Haushalts auch bei Anerkennung eines öffentlichen Interesses an der Bekämpfung des Suchtmittelmißbrauchs für nicht zulässig, weil damit in nicht mehr vertretbarer Weise in die Intimsphäre der Befragten eingedrungen werde. Die Landesregierung vertritt die Auffassung, daß gerade diese Fragen Gegenstand des Interesses der Öffentlichkeit und der Fachkreise seien. Ohne diese Fragen sei die Erhebung wertlos.

5.TB 84, St 20-21

– **Elternfragebogen für die Vorsorgeuntersuchung im Kindergarten**

Der Landesbeauftragte bezweifelt, daß die Erhebung von Angaben über den Hausarzt und die Krankenkasse für die Erfüllung der Aufgaben des Gesundheitsamts erforderlich oder auch nur dienlich ist. Demgegenüber hält die Landesregierung diese Angaben für den Kindergarten für notwendig.

6.TB 81-83, St 27-28, Erg.St 11

– **Durchführung der schulzahnärztlichen Untersuchung**

Nach Auffassung des Landesbeauftragten sind die Bekanntgabe des Untersuchungsergebnisses an den Klassenlehrer oder die Schule sowie die Anwesenheit des Lehrers bei der Untersuchung unzulässig. Die Landesregierung hält eine Einsichtnahme in die Behandlungsempfehlung in besonders gelagerten Einzelfällen für erforderlich. Auch die Anwesenheit des Lehrers könne im Einzelfall erforderlich sein.

7.TB 76-77, St 18

– **Bearbeitung von Personalangelegenheiten**

Der Landesbeauftragte empfiehlt, in das Landesbeamtengesetz eine ausdrückliche gesetzliche Regelung für das Sammeln personenbezogener Daten in Personalakten und für den Zugang zu diesen Daten aufzunehmen. Die Landesregierung ist dieser Empfehlung bisher nicht gefolgt. Die in ihrem Gesetzentwurf zur Fortentwicklung des Datenschutzes vorgesehenen Regelungen reichen nicht aus.

1.TB 57, St 11-12

2.TB 65-66

4.TB 18, St 4-5

6.TB 89, St 29-30

– **Telefondatenerfassung**

Der Landesbeauftragte ist der Auffassung, daß Privatgespräche sowohl im automatisierten Verfahren als auch manuell mit der Zielrufnummer nur unter Weglassung der beiden letzten Ziffern gespeichert werden dürfen. Die geänderten Dienstanschlußvorschriften sehen dies jedoch nur für die automatische Gesprächsdatenerfassung vor. Bei manueller Erfassung muß nach wie vor die vollständige Rufnummer aufgezeichnet werden.

7.TB 87, St 20

– **Weitergabe von Gesundheitsdaten der Polizeibeamten**

Der Landesbeauftragte ist der Auffassung, daß die Weiterleitung

- der Krankenakte eines versetzten Polizeibeamten an den Polizeiarzt der neuen Dienststelle,
- einer mit Diagnose versehenen Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung des Hausarztes an den Polizeiarzt,
- der Krankenstammlblätter an den Innenminister zur Erstellung der Krankenstatistik

derzeit nur mit Einwilligung des Betroffenen zulässig ist. Die Landesregierung teilt diese Auffassung nicht.

7.TB 91-93, St 21-22

– **Handbuch der Justiz**

Nach Auffassung des Landesbeauftragten verletzt die Weitergabe personenbezogener Daten von Justizangehörigen an den Herausgeber des Handbuchs der Justiz ohne Einwilligung des Betroffenen mangels einer gesetzlichen Grundlage dessen Grundrecht auf Datenschutz. Die Landesregierung sieht in der Übermittlung der Angabe, daß eine bestimmte Person in bestimmter Funktion bei einer bestimmten Stelle tätig ist, keine Einschränkung dieses Grundrechts.

4.TB 90-91

5.TB 100, St 8

– **Übermittlung von Angaben über studentische Hilfskräfte an das Studentenwerk für Zwecke der Ausbildungsförderung**

Der Landesbeauftragte hat Bedenken gegen die Praxis, bei studentischen Hilfskräften den Abschluß eines Dienstvertrages davon abhängig zu machen, daß der Bewerber sich mit der Unterrichtung des Studentenwerks über die Höhe der Vergütung einverstanden erklärt. Die Landesregierung hält dieses Verfahren aus datenschutzrechtlicher Sicht für vertretbar.

2.TB 60-61, St 11-12

3.TB 52-53

4.TB 17, St 4-5

– **Befähigungstests in Schulen**

Nach Auffassung des Landesbeauftragten dürfen derartige in der Allgemeinen Schulordnung nicht vorgesehene Tests mangels einer hinreichend normenklaren gesetzlichen Regelung nur auf freiwilliger Grundlage durchgeführt werden. Die Landesregierung ist der Ansicht, daß die Berechtigung zur Durchführung des Tests aus dem allgemeinen und umfassenden Bildungsauftrag der Schulen folge.

5.TB 115-116, St 27-28

7.TB 111-112, St 25

– **Kontrollbefugnis des Landesbeauftragten und Steuergeheimnis**

Nach Auffassung des Landesbeauftragten wird seine Kontrollbefugnis nicht durch das Steuergeheimnis eingeschränkt; durch § 26 Abs. 3 Nr. 1 DSGVO werde eine Offenbarung dem Steuergeheimnis unterliegender Daten gegenüber dem Landesbeauftragten ausdrücklich zugelassen (§ 30 Abs. 4 Nr. 2 AO). Der Finanzminister hält eine Offenbarung gegenüber dem Landesbeauftragten grundsätzlich nur dann für zulässig, wenn der betroffene Steuerpflichtige sich beschwerdeführend an den Landesbeauftragten gewandt hat und deshalb von seiner Zustimmung (§ 30 Abs. 4 Nr. 3 AO) ausgegangen werden kann. In ihren Stellungnahmen hat sich die Landesregierung hierzu nicht abschließend geäußert.

- 1.TB 65-66, St 13
- 2.TB 82-84
- 4.TB 19, St 4-5

– **Übermittlung von Angaben über die Betreiber von Flüssiggas-Heizungsanlagen durch Bezirksschornsteinfegermeister an die untere Bauaufsichtsbehörde zu Überwachungszwecken**

Derartige Übermittlungen können nach Auffassung des Landesbeauftragten nicht mehr auf § 11 Abs. 1 Satz 1 DSGVO gestützt werden, da für die damit verbundene Zweckentfremdung der Daten eine bereichsspezifische gesetzliche Grundlage erforderlich ist. Diese Auffassung wird von der Landesregierung nicht geteilt.

- 7.TB 125-126, St 29

– **Datenübermittlung durch die Industrie- und Handelskammer an eine Gemeinde zum Zweck der kommunalen Wirtschaftsförderung**

Nach Auffassung des Landesbeauftragten ist § 11 Abs. 1 Satz 1 DSGVO in Verbindung mit den §§ 1, 2 der Gemeindeordnung keine hinreichend normenklare gesetzliche Grundlage für die Übermittlung. Die Landesregierung vertritt die Ansicht, die Zulässigkeit einer derartigen Datenübermittlung könne nicht an der fehlenden konkreten Aufgabenbeschreibung für die kommunale Wirtschaftsförderung in der Gemeindeordnung scheitern.

- 7.TB 128, St 31

– **Bekanntgabe von Anschriften der Ausbildungsbetriebe**

Der Landesbeauftragte ist der Auffassung, daß die Bekanntgabe von Anschriften der Ausbildungsbetriebe durch Handwerkskammern sowie Industrie- und Handelskammern an Bewerber um Ausbildungsplätze nur mit Einwilligung der betroffenen Betriebsinhaber zulässig ist. Nach Ansicht der Landesregierung kann die Zulässigkeit der Bekanntgabe auf § 13 Abs. 1 Satz 1 DSGVO gestützt werden.

- 4.TB 121, St 11-12

– **Berücksichtigung von Verkehrsverstößen bei der Auflage zur Führung eines Fahrtenbuches**

Der Landesbeauftragte hat den Behörden empfohlen, bei der Prüfung der Frage, ob dem Kraftfahrzeughalter die Führung eines Fahrtenbuches auferlegt werden soll, geringfügige Verkehrsverstöße nicht mehr zu berücksichtigen, wenn sie länger als ein Jahr zurückliegen. Die Landesregierung hält es demgegenüber für erforderlich, Verstöße zu berücksichtigen, die bis zu zwei Jahre zurückliegen.

- 5.TB 137-138, St 29

– **Adressenabgleich der GEZ mit Kreditinstituten bei Änderung der Anschriften von Lastschriftzahlern**

Nach Auffassung des Landesbeauftragten ist die Mitteilung von Anschriftenänderungen durch Sparkassen an die GEZ ohne Einwilligung des Betroffenen nicht zulässig, da hierdurch schutzwürdige Belange des Betroffenen beeinträchtigt werden können (Verletzung des Bankgeheimnisses). Die Landesregierung hält diese Datenübermittlung nach § 20 Abs. 1 Satz 1 DSGVO auch ohne Einwilligung des Betroffenen für zulässig.

6.TB 149, St 47

7.TB 143-144, St 33-34

– **Neuregelung des Informationsrechts der Presse**

Der Landesbeauftragte hat Zweifel, ob die Vorschriften des § 4 Abs. 1 und 2 Nr. 2 und 3 des Landespressegesetzes über Regelungen des Auskunftsanspruchs der Presse gegenüber den Behörden eine normenklare gesetzliche Grundlage für einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung darstellen. Die Landesregierung möchte angesichts gleichlautender Auskunftsverweigerungsgründe in den Pressegesetzen der anderen Bundesländer vorerst von einer isolierten Neuregelung absehen. Sie meint, die genannten Bestimmungen seien mit dem Grundgesetz vereinbar.

6.TB 149-152, St 46

E. Organisatorische und technische Maßnahmen

Die Bedeutung der Datenverarbeitung ist durch deren Automatisierung wesentlich geändert worden. Schwächen in der Zuverlässigkeit und Ordnungsmäßigkeit der modernen Datenverarbeitung können sehr ernste Folgen haben, wie sie noch vor einigen Jahrzehnten undenkbar gewesen wären. Eine hinreichend sichere Datenverarbeitung ist daher heute nur bei angemessener Datensicherung gewährleistet. Es ist mein Bestreben, die in Kontrollbesuchen gewonnenen Erfahrungen so an die öffentlichen Stellen in Nordrhein-Westfalen weiterzugeben, daß die Datensicherheit auf breiter Basis verbessert wird.

Eine der wichtigsten Maßnahmen zur Datensicherung ist die Institutionalisierung einer internen Kontrollinstanz (unten E.1.a). Ohne geeignete nachträgliche Kontrollen ist es im allgemeinen nicht möglich, eine hinreichende Datensicherheit zu gewährleisten. Auf die Notwendigkeit interner Kontrollen habe ich in jedem meiner bisherigen Tätigkeitsberichte hingewiesen.

Bei öffentlichen Stellen werden zahlreiche kleinere Datenverarbeitungsanlagen aufgestellt. Verträge mit Datenzentralen werden in diesem Zusammenhang gekündigt. Manche öffentliche Stelle steht dadurch erstmalig vor der Aufgabe, die automatisierte Verarbeitung ihrer Daten selbständig durchzuführen. Für die Verwaltungsspitze einer solchen öffentlichen Stelle ergeben sich daraus neue Führungsanforderungen (unten E.5.a).

Zu den häufig eingesetzten kleineren Datenverarbeitungsanlagen gehört der persönliche Computer (PC). Die Ansichten über die Sicherheit bei dessen Einsatz gehen außerordentlich weit auseinander. Es gibt Empfehlungen, den PC wegen seiner besonderen Sicherheit einzusetzen, und es gibt die Ansicht, der PC sei zu unsicher; sein Einsatz sei daher nicht verantwortbar. In diesem Tätigkeitsbericht werden Hinweise gegeben, unter welchen Voraussetzungen ein PC eingesetzt werden darf und welche Maßnahmen zur Datensicherung angemessen sind (unten E.5.d und e).

Für die Datensicherung bei Einsatz kleinerer Datenverarbeitungsanlagen würde es einen wesentlichen Fortschritt bedeuten, wenn deren Hersteller Verfahren zum Versiegeln der Programme anbieten würden. Es ist inzwischen gelungen, einzelne Hersteller für dieses Vorhaben zu gewinnen. Öffentlichen Stellen, bei denen eine kleinere Datenverarbeitungsanlage eingesetzt wird, sollten ihren Hersteller fragen, ob oder wann er ein Verfahren zum Versiegeln von Programmen zur Verfügung stellen kann (unten E.5.c).

Der Paßwortschutz ist ein sehr weit verbreitetes Verfahren, das den Zugriff zu Datenendgeräten sichern soll. Leider zeigen aber die Erfahrungen bei Kontrollbesuchen, daß ein Paßwortschutz im allgemeinen unzulänglich wirksam ist und dann nur eine Sicherheit vortäuscht, die in Wirklichkeit nicht besteht. Durch Verwendung maschinenlesbarer Ausweise könnte der Paßwortschutz überflüssig gemacht werden. Schon mehrfach habe ich in meinen Tätigkeitsberichten Vorschläge gemacht, um maschinenlesbare Ausweise sicher zu gestalten. Inzwischen zeichnet sich ab, daß durch Einsatz von Chipkarten meinen Anforderungen entsprochen werden könnte. Mehrere Hersteller zeigten bei Gesprächen große Aufgeschlossenheit. Ein bekannter Hersteller hat mir inzwischen zugesagt, daß seine neuen Bildschirmgeräte künftig als Option mit Chipkartenlesern ausrüstbar sein werden (E.4.b).

Voraussichtlich wird in den nächsten Jahren die maschinelle Authentifizierung im Zahlungsverkehr wesentlich an Bedeutung gewinnen. Es gibt schwerwiegende

Gründe, warum diese in der Entwicklung befindliche Technik möglichst frühzeitig unter Gesichtspunkten des Datenschutzes untersucht werden sollte. Ich schlage eine Reihe von Maßnahmen vor, die geeignet sind, den Datenschutz bei maschineller Authentifizierung wesentlich zu verbessern (E.4.c).

1. Maßnahmen der Strukturorganisation

a) Interne Kontrollinstanz

Grundlage der Datensicherung bei Einsatz automatisierter Datenverarbeitung ist eine Vielzahl organisatorischer und technischer Maßnahmen. Ergänzt werden diese Maßnahmen durch eine Dienstanweisung, die den Mitarbeitern Arbeitsregeln verbindlich vorschreibt. Die Gesamtheit aller Maßnahmen einschließlich der Dienstanweisung soll bewirken, daß eine hinreichende Datensicherheit gewährleistet ist.

Leider wird dabei häufig als selbstverständlich unterstellt, daß sich alle Mitarbeiter entsprechend der Dienstanweisung verhalten. Allgemein ist aber bekannt, daß es nicht ausreichend ist, eine Dienstanweisung zu erlassen, ohne zusätzliche Maßnahmen zu treffen, die sicherstellen, daß entsprechend der Dienstanweisung verfahren wird. Daher ist es Aufgabe jeder öffentlichen Stelle, durch derartige zusätzliche Maßnahmen zu gewährleisten, daß die Vorschriften der Dienstanweisung von den Mitarbeitern befolgt werden. Immer wieder stelle ich fest, daß diese Notwendigkeit von den Verantwortlichen nicht gesehen wird.

Das Einhalten der Dienstanweisung läßt sich im allgemeinen nicht allein dadurch gewährleisten, daß man die Vorgesetzten auf ihre Verantwortung für die Arbeit ihrer Mitarbeiter hinweist und ihnen die alleinige Kontrolle überläßt. Vor allem bei Einsatz automatisierter Datenverarbeitung kann ein Abweichen von der Dienstanweisung sehr ernste Folgen haben. Daher muß jedenfalls zur Überwachung der automatisierten Datenverarbeitung grundsätzlich eine interne Kontrollinstanz institutionalisiert werden.

Auf diese Notwendigkeit habe ich bereits mehrfach in meinen Tätigkeitsberichten, insbesondere in dem sechsten Tätigkeitsbericht (D.1.a), hingewiesen. Im Berichtszeitraum hatte ich erneut Veranlassung, organisatorische Regelungen zur internen Kontrolle zu empfehlen. Die Situation bei kleineren datenverarbeitenden Stellen erfordert besondere Maßnahmen (unten E.5.a).

b) Zuordnen von Verantwortlichkeiten

– Unmißverständliche Zuordnung von Verantwortlichkeiten

Verantwortlichkeiten müssen eindeutig und unmißverständlich zugeordnet und gegeneinander abgegrenzt werden. Die Datensicherheit ist erheblich beeinträchtigt, wenn Verantwortlichkeiten nicht zugeordnet, deren Grenzen nicht festgelegt oder Zuständigkeiten unklar gelassen werden.

Als unklar erwies sich bei einem Sozialversicherungsträger die Zuordnung der EDV-Gruppe. Im Organisationsplan wurde sie doppelt angeführt. Dabei wurde sie sowohl der Abteilung Allgemeine Verwaltung zugeordnet als auch dem stellvertretenden Geschäftsführer direkt unterstellt. Die Unklarheit in der Zuordnung der EDV-Gruppe wurde noch dadurch verstärkt, daß in einer weiteren Ausarbeitung die organisatorische Zuordnung „Geschäftsführung und Allgemeine Verwaltung“ genannt wurde.

Während des Kontrollbesuchs wurde berichtet, beide Arten der Zuordnung, die aus dem Organisationsplan zu entnehmen waren, seien unrichtig. Die EDV-Gruppe sei direkt dem Geschäftsführer zugeordnet. Es wurde besprochen,

daß diese Zuordnung in einer für Dritte erkennbaren Weise unmißverständlich und eindeutig zum Ausdruck gebracht werden muß. Darüber hinaus sei sicherzustellen, daß sonstigen Unterlagen keine entgegengesetzten Regelungen entnommen werden können.

Bei demselben Sozialversicherungsträger ist der EDV-Organisator für die Koordination und die Kontrolle zuständig. Während des Kontrollbesuchs wurde erläutert, auf welche Gebiete sich Koordination und Kontrolle durch den EDV-Organisator erstrecken sollen. Es wurde besprochen, daß der Umfang der Zuständigkeit des EDV-Organisators unmißverständlich in der Dienstanweisung zum Ausdruck kommen solle.

Nach der Dienstanweisung nimmt der EDV-Organisator unter anderem auch Kontrollaufgaben wahr. Während des Kontrollbesuchs wurde berichtet, daß es sich bei diesen Aufgaben um die ständige Arbeitskontrolle der Arbeit der Datenverarbeitungsanlage handelt. Eine Überschneidung mit der Zuständigkeit des Innenprüfers liegt daher nicht vor. In der Dienstanweisung sollte die Zuständigkeit des EDV-Organisators unmißverständlich gegenüber der Zuständigkeit des Innenprüfers abgegrenzt werden.

Zum Dezernat 3 (Technischer Bereich, Produktion) einer kontrollierten Datenzentrale gehören fünf Sachgebiete. Regelungen in mehreren Dienstanweisungen erwecken den Eindruck, das Sachgebiet 3.1 (Systemprogrammierung, -verwaltung und -beratung) sei in einer übergeordneten Funktion gegenüber anderen Sachgebieten des Dezernats 3. Die Datenzentrale berichtete, eine übergeordnete Funktion des Sachgebiets 3.1 bestehe nicht. Dies sollte auch in den Dienstanweisungen zum Ausdruck kommen.

- Nach einer Besonderen Dienstanweisung für die Arbeitsvorbereitung führt die Arbeitsvorbereitung Systemverwaltungsaufgaben nach Weisung des Systemverwalters durch. Die Worte „nach Weisung“ sollten ersetzt werden durch „entsprechend den Vorgaben“.
- Nach einer Besonderen Dienstanweisung für die Arbeitsvorbereitung ist das Sachgebiet 3.1 zu informieren, falls schwerwiegende Mängel der Verfahrensdurchführung festgestellt werden, die nicht durch Maßnahmen im technischen Bereich oder durch die Arbeitsvorbereitung selbst behoben werden können. Diese Informationspflicht sollte nicht gegenüber dem Sachgebiet 3.1, sondern gegenüber dem Hauptdezernenten des Dezernats 3 bestehen.
- Die Arbeiten des Sachgebiets 3.2 (Datenfernverarbeitung, Datenbankverwaltung, Dezentrale Systeme) werden durch eine Besondere Dienstanweisung für die Datenfernverarbeitung und Datenübertragung geregelt. Nach dieser Dienstanweisung müssen wegen der zahlreichen Verknüpfungen mit den Aufgaben des Sachgebiets 3.1 alle Maßnahmen mit diesem Sachgebiet abgestimmt werden. Die Datenzentrale berichtete während des Kontrollbesuchs, diese Regelung sei wegen der engen Verflechtung der Sachgebiete 3.1 und 3.2 angemessen.

Die Arbeiten des Sachgebiets 3.1 werden durch die Besondere Dienstanweisung für die Systemprogrammierung, -verwaltung und -beratung geregelt. In dieser Dienstanweisung ist nicht in entsprechender Weise die Zusammenarbeit mit dem Sachgebiet 3.2 vorgeschrieben. Die Dienstanweisung sollte durch eine Regelung ergänzt werden, die ein Abstimmen aller Maßnahmen mit dem Sachgebiet 3.2 vorschreibt.

- Nach einer Besonderen Dienstanweisung für die Sicherung und Rekonstruktion von Dateien wird die ordnungsgemäße Durchführung aller Maßnahmen zur Sicherung und Rekonstruktion von Dateien vom Fachgebiet Systemprogrammierung ständig überwacht. Im Hinblick auf die erforderliche Funktionstrennung zwischen der Systemprogrammierung und der Produk-

tion ist es bedenklich, wenn die Systemprogrammierung für eine derartige Überwachungsaufgabe zuständig ist. Falls auch in Zukunft innerhalb des Dezernats 3 diese Überwachungsaufgabe wahrgenommen wird, sollte sie jedenfalls nicht der Systemprogrammierung zugeordnet sein.

– **Zuständigkeit für die Datei der freigegebenen Quellprogramme**

Vor ihrer Freigabe befinden sich Programme üblicherweise in maschinell geführten Testbibliotheken. Nach der Freigabe werden sie in die Bibliotheken der freigegebenen Programme übernommen. Für die Übernahme in die Bibliotheken der freigegebenen Programme ist in diesem Fall die Arbeitsvorbereitung zuständig. Aus Gründen der Datensicherheit ist daher im allgemeinen ausschließlich die Arbeitsvorbereitung für die Bibliotheken der freigegebenen Programme verantwortlich.

Nach den Regelungen des Geschäftsverteilungsplans einer kontrollierten Datenzentrale für das Sachgebiet „Verfahrensorganisation, Zentrales Archiv für DV-Verfahren“ ist dieses Sachgebiet für die Datei der freigegebenen Quellprogramme verantwortlich. Das Sachgebiet gehört zum Dezernat „ADV-Organisation, Programmierung“. Die Zuordnung der Zuständigkeit für die Datei der freigegebenen Quellprogramme zu diesem Dezernat beeinträchtigt die Datensicherheit. Die sonst übliche Zuordnung dieser Zuständigkeit zur Arbeitsvorbereitung soll die freigegebenen Programme gerade dem Zugriff der ADV-Organisation und Programmierung entziehen.

Während des Kontrollbesuchs berichtete die Datenzentrale, die Zuständigkeit für die Datei der freigegebenen Quellprogramme sei von der Arbeitsvorbereitung getrennt worden, um damit die Funktionstrennung gegenüber der Produktion zu verstärken. Gegen eine Trennung der Zuständigkeit für die Datei der freigegebenen Quellprogramme von der Arbeitsvorbereitung bestehen unter diesem Gesichtspunkt keine Bedenken. Allerdings darf die Zuständigkeit nicht in dem für ADV-Organisation und Programmierung zuständigen Dezernat angesiedelt werden.

Die Zuständigkeit für die Datei der freigegebenen Quellprogramme sollte in geeigneter Weise dem für die Produktion zuständigen Dezernat zugeordnet werden. Möglich wären eine Zuordnung zur Arbeitsvorbereitung oder die Bildung eines eigenen Sachgebiets.

Die Frage nach der zweckmäßigen Zuordnung der Zuständigkeit für die Verwaltung der Bibliothek der freigegebenen Quellprogramme wurde auch im Rahmen eines Beratungersuchens von einer Stadt gestellt. Die Stadt wies darauf hin, daß eine für die Verwaltung der Quellprogramme zuständige Arbeitsvorbereitung technisch in der Lage wäre, selbständig Programme zu ändern oder neu zu erstellen. Damit könne die Arbeitsvorbereitung nicht autorisierte Programme/ Programmänderungen in diese Bibliothek einbringen.

Für die Datensicherung ist es wichtig sicherzustellen, daß bei der Produktion nur ordnungsgemäß freigegebene Programme in unveränderter Fassung zum Ablauf kommen. Es ist dazu unter anderem notwendig, die Quellprogramme in der jeweils freigegebenen Fassung unveränderbar zu archivieren. Jede Änderung an einem Quellprogramm, die zu einer Änderung des entsprechenden Programms in der Datei der ablauffähigen Fassungen der freigegebenen Programme geführt hat, sollte darüber hinaus dokumentiert und nach Möglichkeit wenigstens fünf Jahre aufbewahrt werden. Entsprechende Empfehlungen zur Rekonstruierbarkeit früherer Programmstände enthalten mein vierter (D.2.a) und mein siebter Tätigkeitsbericht (D.2.b).

Diese Empfehlungen dienen nicht dem Zweck, Programme früherer Versionen zu einem späteren Zeitpunkt erneut zum Ablauf bringen zu können. Die Rekonstruierbarkeit früherer Programmstände soll vielmehr Kontrollmöglich-

keiten schaffen, die es erlauben, Programmänderungen nachträglich nachzuweisen.

Mit diesen Anforderungen an die Datensicherung ist es unvereinbar, daß Mitarbeiter, deren Aufgabe das Ändern der Programme ist und deren Arbeiten mit Hilfe der oben genannten Maßnahmen überwacht werden sollen, die Möglichkeit zur unbemerkten Änderung von Programmen in einer für ihre Überwachung vorgesehenen Datei haben. Die Datei der freigegebenen Fassungen der Quellprogramme und eine entsprechende Datei, die der Rekonstruktion früherer Programmstände dient, darf daher nicht unbemerkt von Programmierern geändert werden können.

Für das Verwalten dieser Dateien darf daher keinesfalls die Programmierung zuständig sein. Üblicherweise liegt die Verantwortung für das Verwalten der Bibliotheken der freigegebenen Programme bei der Arbeitsvorbereitung innerhalb des Produktionsbereichs. Selbständige Änderungen an den freigegebenen Fassungen der Quellprogramme sind der Arbeitsvorbereitung durch Dienstanweisung zu untersagen.

Für die Datensicherung ist es zweifellos günstiger, wenn das Verwalten der Quellprogramme einer von der Arbeitsvorbereitung unabhängigen Organisationseinheit zugeordnet wird. Diese Organisationseinheit darf nicht der Programmierung zugeordnet werden und sollte daher im allgemeinen neben der Arbeitsvorbereitung zum Produktionsbereich gehören. Eine derart weitgehende Funktionstrennung ist zwar wünschenswert; ihre Verwirklichung ist leider nur in sehr großen Rechenzentren möglich.

– **Zuständigkeit für die Übernahme von Verfahren durch den Technischen Bereich**

Bei der Funktionstrennung zwischen Entwicklung und Produktion spielt die Arbeitsvorbereitung im allgemeinen eine wichtige Rolle. Es gehört üblicherweise zu den Aufgaben der Arbeitsvorbereitung, nach erfolgter Programmfreigabe die Programme einschließlich sämtlicher Unterlagen von der Entwicklung zu übernehmen. Bei dieser Übernahme prüft die Arbeitsvorbereitung unter anderem die Ordnungsmäßigkeit der Freigabe und die Vollständigkeit der Unterlagen. Durch die Arbeitsvorbereitung werden die freigegebenen Programme dann für Produktionsläufe bereitgestellt.

Für die Übernahme der Programme ist bei einer kontrollierten Datenzentrale die Systemverwaltung zuständig. Nach der Aufgabenzuweisung im Geschäftsverteilungsplan hat die Systemverwaltung unter anderem die Aufgaben

- Überprüfen von Richtigkeit und Vollständigkeit der Unterlagen für die Verfahrensabwicklung
- Verfahrensübernahme und -einführung.

Nach der Aufgabenzuweisung für das Sachgebiet Arbeitsvorbereitung ist dieses Sachgebiet bei der Verfahrensübernahme und Führung der aktuellen AV-Dokumentationen und Arbeitsunterlagen nur mitwirkend tätig.

Die Zuständigkeit der Systemverwaltung für die Verfahrensübernahme ist auch in einer Dienstanweisung geregelt. Danach ist die Systemverwaltung zuständig für die Übernahme freigegebener Verfahren der Nutzer. Sie richtet die benötigten Dateien, Phasen und Prozeduren ein. Ferner prüft sie im Zusammenhang mit der Verfahrensübernahme gemeinsam mit der Arbeitsvorbereitung die Vollständigkeit und Richtigkeit der zu übergebenden Verfahrensdokumentation.

Die Systemverwaltung der Datenzentrale gehört zum Sachgebiet „Systemprogrammierung, -verwaltung und -beratung“. Während des Kontrollbesuchs

berichtete die Datenzentrale, die Zuordnung der Verfahrensübernahme zur Systemverwaltung sei erfolgt, weil man diese Aufgabe jedenfalls nicht der Arbeitsvorbereitung habe zuordnen wollen. Eine Arbeitsvorbereitung habe primär die Verantwortung für das Veranlassen von Produktionsläufen. Man habe aus Gründen der Datensicherheit die Verfahrensübernahme von dieser Durchführungsfunktion der Arbeitsvorbereitung trennen wollen. Deshalb sei die Zuordnung zur Systemverwaltung erfolgt.

In diesem Zusammenhang wurde darauf hingewiesen, daß Systemverwaltung bei dieser Datenzentrale nicht identisch mit Systemprogrammierung sei. Die Systemverwaltung habe vielmehr nach dem Geschäftsverteilungsplan eine rein verwaltende Aufgabe bezüglich der Systemprogramme und sei in dieser Funktion neben der Systemprogrammierung tätig.

Durch den Verzicht auf eine Zuordnung der Verfahrensübernahme zur Arbeitsvorbereitung wird die Datensicherheit erhöht. Gegen die organisatorische Regelung der Datenzentrale bestehen daher insoweit keine Bedenken. Keinesfalls darf die Verfahrensübernahme aber dem für die Systemprogrammierung zuständigen Sachgebiet zugeordnet werden. Die Kontrollaufgabe und Befugnis des ändernden Zugriffs zu der Datei der ablauffähigen Fassungen freigegebener Programme, die mit der Verfahrensübernahme verbunden sind, dürfen nicht in dem für die Systemprogrammierung zuständigen Sachgebiet liegen. Daher muß eine andere organisatorische Lösung gewählt werden.

Während des Kontrollbesuchs wurde erörtert, daß die Systemverwaltung aus dem Sachgebiet „Systemprogrammierung, -verwaltung und -beratung“ ausgegliedert werden und ein eigenes Sachgebiet innerhalb des Produktionsbereichs bilden könnte. Unter dieser Voraussetzung bestehen keine Bedenken, die Aufgabe der Verfahrensübernahme bei der Systemverwaltung zu belassen.

– Erteilen der Befugnis des Zugriffs zu echten Daten

Für den Kontakt zwischen dem ADV-Bereich einer Stadt und den angeschlossenen Ämtern wurden ADV-Verbindungsbeamte bestimmt. Der ADV-Verbindungsbeamte ist jeweils für ein Amt zuständig. Zu seinen Aufgaben gehört es unter anderem, den Mitarbeitern des Amtes die Befugnis des Zugriffs zu echten Daten über Datenendgeräte zu erteilen.

Innerhalb des ADV-Bereichs erteilen die Sachgebietsleiter in der Abteilung Verfahrensentwicklung ihren Mitarbeitern die Befugnis für den Zugriff zu echten Daten. Es ist üblich, daß die Sachgebietsleiter den einzelnen Programmierern ihres Sachgebietes eine jeweils über längere Zeit gültige Befugnis des Zugriffs zu den echten Daten des von ihnen bearbeiteten Gebietes erteilen. Allerdings können die Sachgebietsleiter ihren Mitarbeitern nur die Befugnis zum Lesen der Daten erteilen.

Die Autorisierung der ADV-Verbindungsbeamten und der Sachgebietsleiter erfolgt durch einen Mitarbeiter des ADV-Bereichs, der innerhalb der Systemprogrammierung die Aufgabe des Datenbankverwalters wahrnimmt. Dieser Mitarbeiter bestimmt, wer die Möglichkeit erhält, die Befugnis des Zugriffs zu echten Daten zu erteilen. Er gibt diese Befugnis zur Befugniserteilung auch selbst in die Datenverarbeitungsanlage ein.

Gegen die bestehende Regelung der Befugniserteilung bestehen Bedenken. Die Möglichkeiten der Mitarbeiter des ADV-Bereichs zum Zugriff zu personenbezogenen Daten und zur Befugniserteilung sind zu weitgehend. Es ist ohne weiteres möglich, die bestehenden Befugnisse einzuschränken, ohne dabei die Arbeitsmöglichkeiten zu beeinträchtigen.

Die Befugnis zur Befugniserteilung kann für die Ämter bei den ADV-Verbindungsbeamten verbleiben. Innerhalb des ADV-Bereichs sollten allerdings

nicht die Sachgebietsleiter diese Befugnis haben. Die Befugnis sollte vielmehr nur der Leiter der Verfahrensentwicklung besitzen.

Jede Entscheidung über eine Befugniserteilung sollte schriftlich erfolgen und archiviert werden. Auch der Anlaß der Befugniserteilung innerhalb des ADV-Bereichs sollte schriftlich festgehalten werden. Über jede Befugniserteilung in dem ADV-Bereich sollte das für die jeweiligen Daten zuständige Fachamt informiert werden. In einer Dienstanweisung sollte festgelegt werden, daß den einzelnen Mitarbeitern des ADV-Bereichs eine Zugriffsbefugnis zu echten Daten nur für begründete Einzelfälle und nur für eine beschränkte Zeit erteilt wird.

Die Eingabe einer erteilten Befugnis in die Datenverarbeitungsanlage sollte nicht durch einen Mitarbeiter der Systemprogrammierung erfolgen. Sie sollte in einer solchen Weise möglich sein, daß dazu keine besonderen Kenntnisse der automatisierten Datenverarbeitung notwendig sind.

– **Weisungsrecht bei Datenverarbeitung im Auftrag**

Bei der Datenzentrale einer Stadt werden Arbeiten der automatisierten Datenverarbeitung für die Stadtwerke in deren Auftrag ausgeführt. Nach Nr. 8 der Anlage zu § 6 Abs. 1 Satz 1 BDSG sind zur Ausführung der Vorschriften dieses Gesetzes Maßnahmen zu treffen, die je nach der Art der zu schützenden personenbezogenen Daten geeignet sind zu gewährleisten, daß personenbezogene Daten, die im Auftrag verarbeitet werden, nur entsprechend den Weisungen des Auftraggebers verarbeitet werden können (Auftragskontrolle).

Nach dem Vertrag zwischen der Stadt und den Stadtwerken über die Mitbenutzung des Datenverarbeitungsbetriebes hat der Leiter der Abteilung Organisation und Datenverarbeitung der Werke – bei dessen Verhinderung der Leiter der Programmiergruppe der Werke – gegenüber den im ADV-Betrieb beschäftigten Mitarbeitern und den Systemprogrammieren ein fachbezogenes Weisungsrecht, soweit Arbeiten aus dem Bereich der Werke ausgeführt werden. Das Weisungsrecht kann in Routineangelegenheiten unmittelbar, in grundsätzlichen Fragen nach vorheriger Abstimmung mit der Stadt ausgeübt werden.

Diese Regelung ist insoweit bedenklich, als sie den Stadtwerken die Möglichkeit gibt, sich mit Weisungen unmittelbar an einzelne Mitarbeiter der Datenzentrale zu wenden.

– **Weisungen an das Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik und Auftragskontrolle**

Die Verarbeitung der personenbezogenen Daten der Lehrer erfolgt im Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik (LDS) als Datenverarbeitung im Auftrag. Wie dargelegt (oben C.15.f), kann speichernde Stelle und damit Auftraggeber für den gesamten Datensatz nur der zuständige Regierungspräsident sein, da die Daten zur Erfüllung der in seiner Zuständigkeit liegenden Aufgaben gespeichert werden. Der Kultusminister kommt als speichernde Stelle und damit als Auftraggeber nur für Lehrerdaten ohne Namen in Betracht, da die Namen zur Erfüllung der in seiner Zuständigkeit liegenden Aufgaben in aller Regel nicht erforderlich sind.

Nach § 7 Abs. 2 Satz 2 DSG NW ist das LDS bei der Auftragsdatenverarbeitung an die Weisungen seiner Auftraggeber gebunden. Die Regierungspräsidenten haben derartige Weisungen bisher nicht erteilt. Dementsprechend wird auch die Auftragskontrolle nach Nr. 8 der Anlage zu § 6 Abs. 1 Satz 1 DSG NW von ihnen nicht wahrgenommen. Die entsprechenden Funktionen hat vielmehr der Kultusminister bisher wahrgenommen.

Soweit die Regierungspräsidenten als speichernde Stellen anzusehen sind, kann der Kultusminister in Zukunft diese Funktionen im Rahmen seiner Zuständigkeit für die Sicherung der landeseinheitlichen Grundlagen für ein leistungsfähiges Schulwesen (§ 15 Abs. 1 Satz 3 Schulverwaltungsgesetz – SchVG –) wahrnehmen. Gegen diese Regelung, die gleichzeitig der Erfüllung der Verpflichtung der obersten Landesbehörde nach § 8 Satz 1 und Satz 2 Nr. 2 DSG NW dient, bestehen keine durchgreifenden datenschutzrechtlichen Bedenken. Sie muß allerdings schriftlich festgelegt werden.

Im Interesse einer klaren Abgrenzung der Verantwortung habe ich empfohlen, schriftlich festzulegen, daß der Kultusminister im Rahmen seiner Zuständigkeit für die Sicherung der landeseinheitlichen Grundlagen für ein leistungsfähiges Schulwesen (§ 15 Abs. 1 Satz 3 SchVG) das Weisungsrecht gegenüber dem LDS nach § 7 Abs. 2 Satz 2 DSG NW sowie die Auftragskontrolle nach Nr. 8 der Anlage zu § 6 Abs. 1 Satz 1 DSG NW für die speichernden Stellen wahrnimmt. Die speichernden Stellen werden damit von dieser Verpflichtung entbunden.

Ein wichtiger Bestandteil der Weisungen des Auftraggebers an den Auftragnehmer ist die Programmfreigabe. Die Programme, die das LDS im Rahmen der Datenverarbeitung im Auftrag einsetzt, wurden bisher vom Kultusminister freigegeben. Die Zuständigkeit für die Programmfreigabe kann auch künftig bei dem Kultusminister verbleiben. Programme sind dann als in Ausübung seiner Fachaufsicht erteilte Weisungen (§ 13 Abs. 3 Landesorganisationsgesetz) an die Regierungspräsidenten als speichernde Stellen zur Sicherung der landeseinheitlichen Grundlagen für ein leistungsfähiges Schulwesen (§ 15 Abs. 1 Satz 3 SchVG) anzusehen. Der Kultusminister übernimmt mit der Programmfreigabe die Verantwortung für die fachliche Richtigkeit der Programme.

Im Hinblick auf die fachliche Verantwortung des Kultusministers für die eingesetzten Programme habe ich allerdings empfohlen, schriftlich festzulegen, daß das Weisungsrecht gegenüber dem LDS, das der Kultusminister für die speichernden Stellen im Rahmen seiner Zuständigkeit für die Sicherung der landeseinheitlichen Grundlagen für ein leistungsfähiges Schulwesen (§ 15 Abs. 1 Satz 3 SchVG) wahrnimmt, die Programmfreigabe einschließt.

c) Funktionstrennungen

– Zusätzliche Aufgaben des Leiters des Sachgebiets Maschineneinsatz

Funktionstrennungen sind für die Datensicherung bedeutsam, weil sie eine gewisse gegenseitige Kontrolle der Mitarbeiter bewirken. Sie üben dadurch einen Zwang aus, daß entsprechend den bestehenden Anweisungen verfahren wird. Für die Datensicherung sollten unter anderem Funktionstrennungen zwischen Maschinenbetrieb, Programmierung, Arbeitsvorbereitung und Systemprogrammierung bestehen.

Nach dem Geschäftsverteilungsplan einer kontrollierten Datenzentrale sind dem Leiter des Maschineneinsatzes verschiedene zusätzliche Aufgaben aus den Gebieten Systemprogrammierung, Arbeitsvorbereitung und interne Kontrolle übertragen worden.

Soweit der Leiter des Maschineneinsatzes wesentliche Aufgaben der Systemprogrammierung, der Arbeitsvorbereitung oder der internen Kontrolle in Personalunion wahrnimmt, ist die Datensicherheit deutlich beeinträchtigt. Die für die Datensicherheit erforderlichen Funktionstrennungen dürfen nicht dadurch aufgehoben werden, daß dem Leiter des Sachgebiets Maschineneinsatz in Personalunion zusätzliche Aufgaben übertragen werden. Der Geschäftsverteilungsplan muß daher so geändert werden, daß alle erforderlichen Funktionstrennungen uneingeschränkt Berücksichtigung finden.

– **Funktionstrennung zwischen der Systemprogrammierung und der Leitung der technischen Abwicklung**

In ihrer Stellungnahme zu einer von mir ausgesprochenen Empfehlung wies eine kontrollierte Datenzentrale darauf hin, daß der Systemprogrammierer, der in Personalunion Leiter der technischen Abwicklung ist, auch nach einer Funktionstrennung noch Mittel und Wege finden könne, Manipulationen an Programmen und Dateien vorzunehmen.

Es gibt keine Maßnahmen, mit denen es möglich wäre, die vollkommene Datensicherheit zu erreichen. Maßnahmen zur Datensicherung können diese lediglich verbessern, aber nicht sicherstellen. Soweit in dem Hinweis der Datenzentrale zum Ausdruck kommt, daß auch mit der von mir vorgeschlagenen Maßnahme die Datensicherheit nicht uneingeschränkt gewährleistet sei, gilt dies für jede Maßnahme der Datensicherung. Dieser Hinweis ist daher als Begründung für das Unterlassen einer bestimmten Maßnahme ungeeignet.

Der Datenzentrale habe ich daher empfohlen, die Funktionstrennung zu verwirklichen, sobald die personellen Voraussetzungen dafür gegeben sind.

– **Bedienung der Datenverarbeitungsanlage**

Bei einem Sozialversicherungsträger ist der Systemverwalter für die Bedienung der Datenverarbeitungsanlage zuständig. Zusätzlich wurde je ein Mitarbeiter der Beitrags- und der Leistungsabteilung für die Bedienung der Datenverarbeitungsanlage ausgebildet. Diese beiden Mitarbeiter werden regelmäßig als Vertreter des Bedieners der Datenverarbeitungsanlage eingesetzt.

Die Funktionstrennung zwischen der Anwendung der automatisierten Datenverarbeitung und der Bedienung der Datenverarbeitungsanlage wird in bedenklicher Weise durchbrochen, falls Mitarbeiter der Beitrags- oder Leistungsabteilung zur Bedienung der Datenverarbeitungsanlage eingesetzt werden. Von dem Sozialversicherungsträger wurde allerdings berichtet, es bestehe keine geeignete Möglichkeit, einen Vertreter für die Bedienung der Datenverarbeitungsanlage zu benennen, der nicht auch als Anwender über Datenendgeräte Zugriff zu der Datenverarbeitungsanlage habe.

Auf die Gefährdung der Datensicherheit durch die bestehende Vertretungsregelung habe ich ausdrücklich hingewiesen. Ich habe empfohlen, falls in der Zukunft entsprechende personelle Möglichkeiten bestehen sollten, zur Vertretung des Bedieners der Datenverarbeitungsanlage Mitarbeiter einzusetzen, die nicht als Anwender Arbeiten mit Hilfe der automatisierten Datenverarbeitung erledigen.

d) Test und Freigabe von Anwendungsprogrammen

Ein Kontrollbesuch betraf unter anderem Verantwortlichkeiten und Abwicklung bei einem im Auftrag bei einer Datenzentrale durchgeführten Datenverarbeitungsvorhaben. Die Datenverarbeitung dieses Vorhabens ist sehr empfindlich. Ihre Ergebnisse sind von erheblicher Bedeutung für die Lebenschancen der Betroffenen. Im allgemeinen wäre es für den einzelnen Betroffenen nicht erkennbar, falls durch einen Arbeitsfehler bei der Datenverarbeitung oder durch eine Manipulation die ihn betreffende Entscheidung beeinflußt würde. In einer solchen Situation ist es besonders wichtig, alle Vorschriften zur Datensicherung ohne Einschränkung zu befolgen.

Dennoch wurden schwerwiegende Abweichungen von bestehenden Regelungen zur Datensicherung hingenommen. Die Programme wurden zum Produktionslauf eingesetzt, bevor eine Freigabe des Auftraggebers vorlag. Auch eine vorläufige Freigabe der Datenzentrale lag nicht vor. Die Datenzentrale berief sich vielmehr für den Programmeinsatz auf eine ausdrückliche Weisung des Auftraggebers. Für

den fachlichen Inhalt der eingesetzten Programme hat daher niemand die Verantwortung übernommen.

Sehr bedenklich ist darüber hinaus, daß die Abwicklung des Einsatzes der Programme nicht über die Arbeitsvorbereitung und nicht unter alleiniger Verantwortung des Technischen Bereichs der Datenzentrale erfolgte. Der Einsatz wurde vielmehr unter der Verantwortung des für die Programmierung zuständigen Dezernats abgewickelt.

In einem Schreiben an die Datenzentrale hat der Auftraggeber die Freigabe als nicht sinnvoll bezeichnet. Dabei nahm er unter anderem Bezug auf die oben erwähnte nicht vollständige Trennung von Programmierung und Produktion bei der Datenzentrale. Er verwies aber auch auf die fortgeschrittene Zeit und die Komplexität und Vielschichtigkeit des Programmsystems, wodurch es leider nicht möglich sei, die neu erstellten oder geänderten Programme hinreichend zu testen. Der Auftraggeber bat, die einzusetzenden Programme durch den zuständigen Dezenten der Verfahrensentwicklung der Datenzentrale vorläufig freizugeben. Er werde die Ausgaben der Produktion eingehend prüfen und von Fall zu Fall freigeben. Darüber hinaus wies der Auftraggeber darauf hin, daß der Abschluß einer Dienstanweisung, die den Test und die Freigabe von DV-Verfahren zwischen Auftraggeber und Datenzentrale regeln soll, bisher zurückgestellt werden mußte.

Der Verzicht auf Programmtest und Programmfreigabe durch den Auftraggeber stellt eine nicht hinnehmbare Beeinträchtigung der Datensicherheit dar. Von der Möglichkeit einer vorläufigen Programmfreigabe darf nur in unvermeidbaren Ausnahmesituationen Gebrauch gemacht werden. Komplexität und Vielschichtigkeit des Programmsystems, auf die sich der Auftraggeber beruft, können keinesfalls zur Begründung angeführt werden. Derartige Programmeigenschaften sollten im Gegenteil Veranlassung sein, das Programmsystem vor seinem ersten Produktionseinsatz einem besonders umfassenden Anwendertest zu unterziehen.

Die nachträgliche eingehende Prüfung der Produktion und deren Freigabe von Fall zu Fall durch den Auftraggeber stellen keinen Ersatz für den ordnungsgemäßen Programmtest und die Freigabe vor der ersten Produktion dar. Es wäre sogar keinesfalls ungewöhnlich, wenn der Auftraggeber im Hinblick auf die besondere Empfindlichkeit der Ergebnisse eine derartige eingehende Prüfung der Produktion auch dann noch regelmäßig durchführte, wenn die Programme von ihm vor dem ersten Einsatz hinreichend getestet werden.

Bezüglich des Hinweises in dem Schreiben des Auftraggebers auf die fortgeschrittene Zeit berichtete die Datenzentrale, die Programme seien nach jeder neuen Vorgabe so schnell angepaßt worden, wie es die Komplexität der jeweiligen Änderung zuließ. Mögliche Tests einzelner schon fertiggestellter Programmteile seien von dem Auftraggeber leider abgelehnt worden.

Als Grund für einen Produktionslauf nach vorläufiger Programmfreigabe durch die Datenzentrale und damit für einen Verzicht auf den Anwendertest durch den Auftraggeber vor dem Produktionslauf kann nur ein unerwartet aufgetretener Zeitdruck anerkannt werden. Ein Zeitdruck, der durch einen Verzicht des Auftraggebers auf frühzeitigen Programmtest entsteht, liefert keinen derartigen Grund. In diesem Fall kann eine vorläufige Programmfreigabe durch die Datenzentrale nicht als vertretbarer Ausweg angesehen werden.

Auch durch die fehlende Funktionstrennung zwischen Programmierung und Produktion ist die Datensicherheit ernsthaft beeinträchtigt. Die Übernahme der Programme durch den Technischen Bereich war nach Aussage der Datenzentrale nicht möglich, weil die Programme in der Produktion eingesetzt wurden, obgleich sie sich noch nicht in einem so sicheren Zustand befanden, daß ein Ablauf ohne Unterstützung der Programmierung möglich war. Erklärend wird von der Datenzentrale auf die Komplexität der fachlichen Anforderungen, auf den fehlenden Anwendertest durch den Auftraggeber und darauf verwiesen, daß eine letzte

fachliche Änderung noch unmittelbar vor dem ersten Produktionseinsatz eines Programms erforderlich wurde.

Ich habe empfohlen, die Datenzentrale solle umgehend gemeinsam mit dem Auftraggeber die erforderlichen Maßnahmen treffen, um diese sehr bedenkliche Situation zu ändern. Es könnte sich dabei als notwendig erweisen, einen letzten Termin zu vereinbaren, bis zu dem noch fachliche Änderungen berücksichtigt werden können. Jedenfalls muß sichergestellt werden, daß die Programme vor ihrem Produktionseinsatz in dem erforderlichen Umfang durch den Auftraggeber getestet werden. Eine Dienstanweisung, die Test und Freigabe regelt, sollte umgehend erarbeitet und in Kraft gesetzt werden.

Bei entsprechender zeitlicher Abwicklung von Entwicklung, Test und Freigabe werden die Programme bei dem Produktionslauf hinreichend zuverlässig sein. Die Übergabe an den Technischen Bereich zur verantwortlichen Abwicklung der Produktion ist in diesem Fall möglich. Damit kann auch die erforderliche Funktions-trennung zwischen Programmierung und Produktion eingehalten werden.

2. Maßnahmen der Ablauforganisation

a) Zugangsberechtigungen zum Sicherheitsbereich

– Zugangsberechtigung zum Maschinenraum

Einer Datenzentrale wurde empfohlen, die uneingeschränkte Berechtigung des Zugangs zum Maschinenraum bei folgenden Personen oder Personengruppen einzuschränken:

- Hausmeister, Haustechniker

Die Zugangsberechtigung sollte auf die normale Arbeitszeit beschränkt werden.

- Raumpflegerinnen

Die uneingeschränkte Zugangsberechtigung sollte aufgehoben werden. Der Zugang zum Maschinenraum kann den Raumpflegerinnen jeweils im Einzelfall ermöglicht werden.

- Wartungstechniker der Herstellerfirma

Die uneingeschränkte Zugangsberechtigung sollte aufgehoben werden. Der Wartungstechniker kann in jedem Einzelfall eine Einsatzkarte erhalten, die ihm den Zugang zum Maschinenraum ermöglicht.

- Gruppenleiter Wartungsdienst der Herstellerfirma

Der Gruppenleiter Wartungsdienst der Herstellerfirma war früher bei der Datenzentrale als Wartungstechniker tätig. Aus dieser Zeit verfügt er noch über eine Karte, die ihm die uneingeschränkte Zugangsberechtigung zum Maschinenraum gibt. Diese Berechtigung sollte aufgehoben werden.

Bei einer anderen Datenzentrale haben die Systemprogrammierer eine uneingeschränkte Zugangsberechtigung zum Maschinenraum. Während des Kontrollbesuchs wurde berichtet, daß die Systemprogrammierer den Maschinenraum fast ausschließlich auf Anforderung betreten. Es ist daher nicht erforderlich, daß die Systemprogrammierer eine ständige Zugangsberechtigung zum Maschinenraum haben. Vielmehr ist es ausreichend, wenn einem Systemprogrammierer im Einzelfall der Zugang ermöglicht wird. Ich habe daher empfohlen, die generelle Zugangsberechtigung der Systemprogrammierer zum Maschinenraum aufzuheben.

– **Protokollierung des Zugangs von Personen zum Maschinenraum mit Sondergenehmigung**

Es ist eine in größeren Rechenzentren übliche Sicherungsmaßnahme, über Besucher, die den Maschinenraum mit Sondergenehmigung betreten, Aufzeichnungen zu machen. Zu diesem Zweck wird im allgemeinen ein Besucherbuch geführt, in dem die Zeiten des Betretens und Verlassens des Maschinenraums, der Name des Besuchers und der Name dessen, der die Genehmigung zum Betreten des Maschinenraums erteilt, notiert werden. Im Hinblick auf die Gefährdung der Datensicherheit, die jeder Besuch bedeutet, ist das Anfertigen entsprechender Aufzeichnungen auch eine angemessene Maßnahme.

Bei einer kontrollierten Datenzentrale werden im Schichtprotokoll entsprechende Aufzeichnungen vorgenommen, falls ein Programmierer den Maschinenraum betritt. Für sonstige Personen, die mit Sondergenehmigung den Maschinenraum betreten, enthält das Schichtprotokoll keine Aufzeichnungen. Auch in diesen Fällen sollte aber das Betreten des Maschinenraums aufgezeichnet werden.

b) Einzelfragen

– **Beratung über Maßnahmen zur Datensicherung**

Das Organisationshandbuch einer Datenzentrale enthält eine Checkliste für die zu veranlassenden Maßnahmen bei der Installation von Bildschirmarbeitsplätzen. Punkte dieser Checkliste sind unter anderem

- Einweisung bzw. Unterrichtung der Mitarbeiter
 - ADV-Verfahren
 - Bedienung der Geräte
 - Regelungen Personalrat, Ergonomie
- Bedienungsanweisung Fachämter.

Die Erfahrung zeigt, daß der Anwender im allgemeinen nicht in der Lage ist zu beurteilen, welche Maßnahmen zur Datensicherung bei Einsatz eines neuen ADV-Verfahrens angemessen sind. Es fehlt ihm die Kenntnis der bei Einsatz dieses Verfahrens bestehenden Gefahren für die Datensicherheit. Daher sollte zu den Aufgaben der Datenzentrale bei der Installation von Bildschirmarbeitsplätzen auch eine Information über Maßnahmen zur Datensicherung gehören. Ich habe empfohlen, die Checkliste für die zu veranlassenden Maßnahmen bei der Installation von Bildschirmarbeitsplätzen entsprechend zu ergänzen.

– **Einsatz von freigegebenen Programmen**

Bei einem kontrollierten Anwender wird zwischen dem Einsatz freigegebener Programme für Standardauswertungen und für Einzelauswertungen unterschieden. Standardauswertungen werden in einem festen zeitlichen Abstand angefertigt. Für jede Standardauswertung wird ein Auftrag des Anwenders schriftlich erteilt. Einzelauswertungen werden bei Bedarf über ein Datenendgerät veranlaßt. Der Programmeinsatz erfolgt auch bei Einzelauswertungen nur auf Anweisung des Anwenders. Eine entsprechende schriftliche Regelung besteht allerdings nicht.

Es sollte verbindlich geregelt werden, wer befugt ist, den Einsatz der Programme zu veranlassen und in welcher Form die Entscheidung über den Programmeinsatz dem Rechenzentrum mitzuteilen ist. Gegen die Veranlassung von Einzelauswertungen über Datenendgeräte bestehen keine grundsätzlichen Bedenken. Allerdings muß sichergestellt sein, daß derjenige, der die Einzelauswertung veranlaßt, sicher authentifiziert ist und daß die Verantwortlichkeit für das Veranlassen der Einzelauswertung nachträglich überprüft werden kann.

– **Übermittlung von Daten für Zwecke der Wartung**

Aufgabe der Wartung ist es, dem Betreiber eine funktionsfähige Datenverarbeitungsanlage zur Verfügung zu stellen. Gegenstand von Wartungsverträgen ist das Erhalten oder Wiederherstellen der Funktionsfähigkeit einer Datenverarbeitungsanlage, daran angeschlossener Geräte und bei bestimmten Wartungsverträgen auch spezieller Programme. Zu den Aufgaben der Wartung gehört in keinem Fall eine der Phasen der Datenverarbeitung. Wartung ist daher entgegen einer gelegentlich vertretenen Ansicht keine Datenverarbeitung im Auftrag.

Mit der Übergabe personenbezogener Daten an die Herstellerfirma im Rahmen der Anlagenwartung sind diese Daten übermittelt. Diese Übermittlung ist nur unter den Voraussetzungen des § 13 Abs. 1 Satz 1 DSGVO bzw. des § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X zulässig. Es ist davon auszugehen, daß diese Voraussetzungen nur in seltenen Fällen erfüllt sind. Darüber hinaus ist eine mögliche zusätzliche Einschränkung der Übermittlung nach § 13 Abs. 1 Satz 2 DSGVO und § 76 SGB X zu beachten.

In Dienstanweisungen einer kontrollierten Datenzentrale ist an verschiedenen Stellen eine Weitergabe von Daten an den Hersteller ohne Berücksichtigung dieser nach dem Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen und dem Sozialgesetzbuch erforderlichen Einschränkungen vorgeschrieben:

- Nach einer Besonderen Dienstanweisung für die Systemprogrammierung, -verwaltung und -beratung sind bei Fehlerbeseitigung durch den Hersteller alle erforderlichen Unterlagen zur Verfügung zu stellen.
- Eine Besondere Dienstanweisung für die Datenfernverarbeitung und Datenübertragung enthält eine entsprechende Regelung.
- Nach einer Besonderen Dienstanweisung für den Maschinensaal werden bei Hardware- und Softwarefehlern vom Schichtleiter alle für die Auffindung und Analyse der Fehler notwendigen Unterlagen zusammengestellt; sie werden der auszufertigenden Störungsmeldung beigefügt und der betroffenen Stelle (Hersteller, Systemprogrammierung) übergeben.

Die genannten Regelungen in den Dienstanweisungen bedürfen der Ergänzung. Bei der Übermittlung personenbezogener Daten sind die oben angeführten Vorschriften des Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen und des Sozialgesetzbuchs zu beachten, die eine Übermittlung von personenbezogenen Daten an den Hersteller für Zwecke der Wartung nur in Ausnahmefällen zulassen. In der Regel wird die Datenzentrale für die zu übermittelnden Daten nicht selbst speichernde Stelle sein. In diesen Fällen ist auch die Zustimmung der speichernden Stelle für die Übermittlung erforderlich.

– **Regelungen für Datenträger von Technikern der Herstellerfirma**

In meinem dritten Tätigkeitsbericht (D.2.c) habe ich empfohlen, Magnetbänder und Magnetplatten von Technikern der Herstellerfirmen auf dem Weg in das Rechenzentrum und bei der Rückgabe an den Techniker über das Datenarchiv zu leiten. Die Abgangskontrolle würde damit verbessert.

Die Abgangskontrolle könnte darüber hinaus weiter verbessert werden, wenn mit der Herstellerfirma vereinbart würde, daß Datenträger, die in den Maschinenraum eingebracht wurden, dem Techniker nur in gelöschtem Zustand wieder ausgehändigt werden dürfen. Beide Regelungen wurden während mehrerer Kontrollbesuche eingehend erörtert. Ich habe jeweils empfohlen, mit der Herstellerfirma der Datenverarbeitungsanlage entsprechende Regelungen zu treffen und diese dann durch Dienstanweisung im eigenen Hause vorzuschreiben.

Inzwischen wurde mir in einigen Fällen berichtet, daß derartige Vereinbarungen mit Herstellerfirmen getroffen wurden. Eine große datenverarbeitende Stelle konnte sogar mit mehreren in ihrem Hause tätigen Herstellern zu entsprechenden Vereinbarungen kommen.

3. Technische Maßnahmen

a) Umfang des Sicherheitsbereichs

Bei einer kontrollierten Datenzentrale befinden sich zwei Arbeitsplätze der Techniker von Herstellerfirmen im Raum der Magnetplattenspeicher und damit innerhalb der Sicherheitszone, zu der auch der Maschinenraum gehört. Dadurch ist die Datensicherheit beeinträchtigt. Erörterungen während des Kontrollbesuchs ergaben, daß es der Datenzentrale nicht kurzfristig möglich ist, den Technikern Arbeitsplätze außerhalb der Sicherheitszone des Maschinenraums zuzuweisen. Eine Änderung dieser Situation sollte aber angestrebt werden. Die Techniker sollten baldmöglichst Arbeitsplätze außerhalb der Sicherheitszone des Maschinenraums erhalten.

Innerhalb des Sicherheitsbereichs eines kontrollierten Sozialversicherungsträgers befindet sich der Arbeitsplatz eines Mitarbeiters der Textverarbeitung. Von dem Sozialversicherungsträger wurde berichtet, die derzeitige Raumsituation lasse es nicht zu, den Arbeitsplatz der Textverarbeitung aus dem Sicherheitsbereich herauszunehmen. Ich habe empfohlen, im Rahmen einer langfristigen Planung vorzusehen, daß der Arbeitsplatz der Textverarbeitung aus dem Sicherheitsbereich verlagert wird.

b) Sicherungsmaßnahmen für den Sicherheitsbereich

Der Zugang zum Sicherheitsbereich wird bei einer kontrollierten Datenzentrale durch ein Zugangskontrollsystem überwacht. Jeder Versuch eines Zugangs ohne Berechtigung wird abgewiesen. Das Zugangskontrollsystem fertigt einen Ausdruck für jeden abgewiesenen Zugangsversuch. Ein zugelassener Zugang führt nicht zu einem Ausdruck.

Außerhalb der Arbeitszeit wäre es allerdings wünschenswert, auch über sämtliche zugelassenen Zugänge zum Sicherheitsbereich Ausdrücke zu erhalten. Damit würde es möglich, jeden Zugang eines Berechtigten zum Sicherheitsbereich, der außerhalb der Arbeitszeit erfolgt, nachträglich zu überprüfen. Dazu müßte durch Dienstanweisung vorgeschrieben werden, daß die Ausdrücke des Zugangskontrollsystems nachträglich auf derartige Zugänge zu überprüfen sind und für jeden Zugang außerhalb der Arbeitszeit die Erforderlichkeit des Zugangs zu kontrollieren ist.

Ich habe empfohlen zu klären, ob es technisch möglich ist, durch das Zugangskontrollsystem die zugelassenen Zugänge zum Sicherheitsbereich dann drucken zu lassen, wenn ein Zugang außerhalb der Arbeitszeit erfolgt. Falls eine derartige Möglichkeit besteht, sollte sie baldmöglichst verwirklicht und das Auswerten der Aufzeichnungen durch Dienstanweisung vorgeschrieben werden.

Der Hausmeister einer anderen kontrollierten Datenzentrale verfügt über einen Generalschlüssel, der ihm grundsätzlich den jederzeitigen Zugang zum Maschinenraum ermöglicht. Durch ergänzende Sicherungsmaßnahmen ist allerdings organisatorisch sichergestellt, daß ein unkontrollierter Zugang des Hausmeisters zum Maschinenraum ausgeschlossen ist.

Als zusätzliche Sicherung wäre es jedoch wünschenswert, wenn jeder Zugang zum Maschinenraum, der unter Verwendung des Generalschlüssels erfolgt, von

dem Zugangskontrollsystem aufgezeichnet würde. Eine derartige Aufzeichnung ermöglicht das Zugangskontrollsystem bisher nicht. Der Datenzentrale ist nicht bekannt, ob das Zugangskontrollsystem so ergänzt werden kann, daß es die Aufzeichnung ermöglicht. Ich habe daher empfohlen zu klären, ob das Zugangskontrollsystem so ergänzt werden kann, daß es jeden Zugang unter Verwendung des Generalschlüssels aufzeichnet, und in diesem Fall eine entsprechende Ergänzung vorzunehmen.

Bei einem kontrollierten Sozialversicherungsträger sind die Türen zum Sicherheitsbereich und zum Raum der Datenverarbeitungsanlage außerhalb der Arbeitszeit verschlossen. Ich habe empfohlen, eine zusätzliche Sicherung durch eine Einbruchmeldeanlage zu verwirklichen.

c) Versendung in verschlossenem Umschlag

Zahlreiche Bürgereingaben und Beratungsersuchen betrafen die Frage, ob Schreiben mit personenbezogenen Daten in verschlossenem Umschlag zu versenden sind. Dabei ging es um den Versand von Sozialhilfebescheiden, Mahnungen der Stadtkasse, Aufforderungen zu amtsärztlichen Untersuchungen, Anhörungsbogen, Fristverlängerungsschreiben, Einstellungsbescheiden sowie Verwarnungen nach § 56 OWiG. Ich halte bei derartigen Schreiben, die sensible Daten enthalten, die Versendung in verschlossenem Umschlag für notwendig.

Mehrfach wurde ich um Beratung gebeten, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit ein Umschlag als verschlossen angesehen werden kann. Die Frage ergab sich insbesondere im Hinblick auf Umschläge mit Adhäsionsverschluß. Derartige Umschläge sind von der Deutschen Bundespost auch für den Versand von Briefdrucksachen und Drucksachen zugelassen.

Als verschlossen kann ein Umschlag dann angesehen werden, wenn er nur bei bleibender nachträglich erkennbarer Beschädigung geöffnet werden kann. Dies gilt auch für Briefumschläge mit Adhäsionsverschluß. Ein Briefumschlag mit Adhäsionsverschluß, der als verschlossen gelten soll, darf allerdings nicht als Briefdrucksache oder Drucksache gekennzeichnet sein, weil er in diesem Fall von der Post für Kontrollzwecke geöffnet werden darf.

4. Organisatorisch-technische Maßnahmen

a) Sichern des Zugriffs über Datenendgeräte

Die personenbezogenen Daten eines kontrollierten Informationssystems sind in der Datenverarbeitungsanlage einer Datenzentrale gespeichert. Für das Eröffnen des Zugriffs zu diesen Daten über Datenendgeräte gibt es ein festgelegtes Anmeldeverfahren. Als einzige vertrauliche Angabe wird innerhalb des Anmeldeverfahrens durch die Datenverarbeitungsanlage ein Paßwort angefordert. Die übrigen Bestandteile des Anmeldeverfahrens sind nicht vertraulich.

An die Datenverarbeitungsanlage der Datenzentrale sind nicht nur Datenendgeräte des kontrollierten Informationssystems, sondern auch zahlreiche weitere Datenendgeräte angeschlossen, die in der Datenzentrale und bei sonstigen öffentlichen Stellen aufgestellt sind. Während des Kontrollbesuchs ergab sich, daß es technisch nicht ausgeschlossen ist, von allen direkt angeschlossenen Datenendgeräten auf die Daten des Informationssystems zuzugreifen. Ein derartiger Zugriff ist dann möglich, wenn das Anmeldeverfahren und ein Paßwort bekannt sind. Eine Zugriffsbeschränkung für die Datenendgeräte, die sicherstellt, daß die Datenverarbeitungsanlage den Zugriff zu den Daten des Informationssystems nur von den für die entsprechende Bearbeitung vorgesehenen Datenendgeräten ermöglicht, ist leider nicht verwirklicht.

Gegen die hier verwirklichte Zugriffssicherung bestehen Bedenken. Die zu schützenden Daten sind nicht ausreichend gesichert. Bedenken habe ich insbesondere deshalb, weil nach den Erkenntnissen aus zahlreichen Kontrollbesuchen davon ausgegangen werden muß, daß ein Paßwortschutz nur selten die erforderliche Authentifizierung mit hinreichender Sicherheit gewährleistet. Über entsprechende Feststellungen bei Kontrollbesuchen wurde unter anderem in meinem sechsten (D.4.a) und siebten Tätigkeitsbericht (D.4.b) berichtet.

Die Datensicherung könnte durch eine Zugriffsbeschränkung der Dateneingengeräte wesentlich verbessert werden. Dazu sollte die Datenverarbeitungsanlage der Datenzentrale sicherstellen, daß ein Zugriff zu den Daten des Informationssystems nur über diejenigen Dateneingengeräte möglich ist, die für die Arbeit von Mitarbeitern mit entsprechender Zuständigkeit vorgesehen sind. Bei diesen berechtigten Dateneingengeräten sollte die Zugriffsmöglichkeit auf diejenigen Daten beschränkt werden, zu denen die an diesen Geräten tätigen Mitarbeiter Zugriff haben müssen.

Der Kontrollbesuch bei einer kommunalen Datenzentrale hatte ergeben, daß die Mitarbeiter der Arbeitsvorbereitung an ihren Dateneingengeräten über die Möglichkeit zum interaktiven Programmieren verfügen. Es ist nicht leicht sicherzustellen, daß ein Dateneingengerät, das zur interaktiven Programmierung eingesetzt werden kann, nicht für unzulässige Zugriffe zu Dateien und Programmen genutzt werden kann. Ich hatte empfohlen, den Dateneingengeräten der Arbeitsvorbereitung die Möglichkeit zur interaktiven Programmierung zu nehmen.

In ihrer Stellungnahme zu meiner Empfehlung führte die Datenzentrale unter anderem aus: „Die Mitarbeiter der Arbeitsvorbereitung haben keine Programmierkenntnisse. Dies ist der beste Schutz, Manipulationen an den von ihnen verwalteten Programmen zu vermeiden.“

Ich habe die Datenzentrale darauf hingewiesen, daß die Datensicherung nicht vorrangig auf das Fehlen von Kenntnissen der Mitarbeiter gestützt werden kann. Den Mitarbeitern kann und sollte nicht untersagt werden, sich fortzubilden. Insbesondere können private Fortbildungsmaßnahmen bei qualifizierten Mitarbeitern zu einer wesentlichen Vermehrung von Kenntnissen und Fähigkeiten führen, ohne daß die Dienststelle hiervon unterrichtet ist. Das Fehlen von Programmierkenntnissen bei den Mitarbeitern der Arbeitsvorbereitung ist daher keinesfalls der beste Schutz gegen Manipulation und gestattet nicht, auf mögliche technische Sicherungen zu verzichten.

Bei einem Kontrollbesuch wurde festgestellt, daß die Mitarbeiter eines regional zuständigen Stellenplanbüros auf alle Datensätze mit Personaldaten von für andere Regionen zuständigen Stellenplanbüros zugreifen können. Eine Beschränkung der Zugriffsmöglichkeit auf die Datensätze derjenigen Beschäftigten, die auf Stellen im Bereich dieses Stellenplanbüros geführt werden, ist nicht verwirklicht. Der Zugriff des Mitarbeiters eines Stellenplanbüros auf die Daten eines Beschäftigten, der auf einer Stelle bei einem anderen Stellenplanbüro geführt wird, ist nur im Einzelfall erforderlich.

Es ist allerdings vorgesehen, die Zugriffsmöglichkeit jedes Mitarbeiters des Stellenplanbüros auf die seiner Bearbeitung unterliegenden Daten zu beschränken. Ein Zugriff zu dem Datensatz eines Beschäftigten, der auf einer Stelle bei einem anderen Stellenplanbüro geführt wird, wäre dann nur mit Zustimmung des anderen Stellenplanbüros möglich. Vorgesehen ist, die Programme so zu gestalten, daß diese Zustimmung über Dateneingengeräte angefordert und erteilt werden kann. Datenschutzrechtlich ist die Erteilung der Zustimmung als Übermittlung (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 DSGVO) durch die für den Datensatz zuständige speichernde Stelle an das anfordernde Stellenplanbüro als Datenempfänger anzusehen (§ 11 Abs. 1 Satz 1 DSGVO). Ich habe empfohlen, den Zugriff der einzelnen Stellenplanbüros auf Daten von Beschäftigten, die auf Stellen im Bereich eines anderen Stellenplanbüros geführt werden, baldmöglichst in entsprechender Weise zu beschränken.

b) Authentifizieren der Benutzer von Datenendgeräten

– Paßwortschutz

Immer wieder wird bei Kontrollbesuchen ein mangelhaft organisierter Paßwortschutz festgestellt. In fast jedem meiner bisherigen Tätigkeitsberichte habe ich über entsprechende Fälle berichtet. Inzwischen gehe ich daher davon aus, daß ein Paßwortschutz nur selten die erforderliche Authentifizierung mit hinreichender Sicherheit gewährleistet.

Überraschend ist es allerdings, wenn eine öffentliche Stelle diese Bewertung bezweifelt, obgleich sehr ernste Mängel festgestellt wurden. So bezweifelt eine kontrollierte kommunale Datenzentrale in ihrer Stellungnahme zu meinen Empfehlungen die Richtigkeit der von mir in Bezug auf ihren Paßwortschutz getroffenen Feststellung, daß dieser Paßwortschutz als fast unwirksam bezeichnet werden muß. Ich habe die Datenzentrale darauf hingewiesen, daß ich angesichts der in dem System vorgesehenen Möglichkeit, auf die Vergabe eines Paßwortes sogar ganz zu verzichten, und angesichts weiterer schwerwiegender Mängel, insbesondere der Tatsache, daß weder Änderungsintervalle noch sonstige ergänzende Sicherungsmaßnahmen für den Paßwortschutz verwirklicht sind, die Zweifel nicht nachzuvollziehen vermag.

Ergänzend zu meiner Empfehlung, geeignete Maßnahmen zur Verbesserung des Paßwortschutzes zu treffen, habe ich angeregt, alternativ hierzu die Möglichkeiten einer Zugriffssicherung durch ein sicheres Ausweissystem zu untersuchen. Ich habe darauf hingewiesen, daß eine Herstellerfirma daran arbeitet, Datenendgeräte mit einem Ausweisleser für Chipkarten (s. unten) zu versehen und die Logik für eine Authentifizierung durch Chipkarten in ihre Systemprogramme aufzunehmen.

In einem Beratungsgespräch teilte mir eine kommunale Datenzentrale mit, im Rahmen einer beabsichtigten Installation eines persönlichen Computers habe der Personalrat die Regelung der Paßwortvergabe angesprochen. Der Personalrat habe vorgeschlagen, ein Gruppenpaßwort zu vergeben, damit nicht mehr die Möglichkeit bestehe, über das Einzelpaßwort Rückschlüsse auf die Arbeit der einzelnen Mitarbeiter zu ziehen. In Bezug auf den Datenschutz und die Datensicherheit äußerte die Datenzentrale gegen diesen Vorschlag erhebliche Bedenken.

Bei Verwendung eines solchen Paßworts, das einer Gruppe von Mitarbeitern zugeordnet ist, ist für die Datenverarbeitungsanlage nicht erkennbar, wer im Einzelfall Zugriff zu den Daten hat. Der Mitarbeiter wird nur als Mitglied einer Personengruppe und nicht als Einzelperson authentifiziert. Über die Zulässigkeit der Verwendung von Gruppenpaßwörtern kann nur in Kenntnis der vorgesehenen Anwendungen und der zu schützenden Daten entschieden werden. Abgesehen von den Bedenken, die bereits mehrfach gegen die Art der Verwirklichung eines Paßwortschutzes erhoben werden mußten, ist bei der Verwendung eines Gruppenpaßwortes die Datensicherheit zusätzlich beeinträchtigt, weil das Bewußtsein der persönlichen Verantwortung der Mitarbeiter verringert ist.

– Chipkarten zur Zugriffssicherung

Wie oben ausgeführt, ist davon auszugehen, daß ein Paßwortschutz nur selten die erforderliche Authentifizierung mit hinreichender Sicherheit gewährleistet. Eine Möglichkeit, die Authentifizierung mit hinreichender Sicherheit zu gewährleisten, sehe ich in absehbarer Zeit nur über die Verwendung maschinenlesbarer Ausweise. Auf die Möglichkeit, derartige Ausweise einzusetzen, habe ich bereits in meinem vierten (D.4.b), fünften (D.4.c) und sechsten Tätigkeitsbericht (D.4.a) hingewiesen.

In den letzten Jahren hat die Entwicklung von Chipkarten wesentliche Fortschritte gemacht. Die Chipkarte ist eine Plastikkarte von den Abmessungen der eurocheque-Karte. Als Besonderheit enthält die Chipkarte einen Mikroprozessor-Chip, einen Speicher-Chip oder einen Mikroprozessor-Chip und zusätzlich einen oder mehrere Speicher-Chips. An ihrer Oberfläche hat die Chipkarte sechs oder acht Kontakte für die Energie- und Informationsübertragung. Die Oberfläche der Chipkarte kann zusätzlich auch einen Magnetstreifen enthalten. In diesem Fall ist die Chipkarte auch als Magnetstreifenkarte nutzbar.

Chipkarten sind teurer als Magnetstreifenkarten. Dafür sind aber Chipkarten-Leser wesentlich billiger als Leser für Magnetstreifenkarten. Der Chipkarten-Leser ist technisch nur eine Steckdose mit der entsprechenden Anzahl von Kontakten. Die Kostensituation könnte dazu führen, daß die Chipkarte sich schnell für solche Einsatzgebiete durchsetzt, bei denen auf den einzelnen Chipkarten-Leser nur wenige auszugebende Chipkarten entfallen. Derartige Einsatzgebiete könnten die Zugriffssicherung bei Datenendgeräten oder die Zugangskontrolle sein.

Durch Einsatz von Chipkarten könnten die Zugriffssicherung bei Zugriff über Datenendgeräte wesentlich verbessert und der heute meist nur mangelhaft verwirklichte Paßwortschutz weitgehend überflüssig gemacht werden. Leider sind aber die Datenendgeräte noch nicht entsprechend ausgerüstet. Datenendgeräte, bei denen eine Zugriffssicherung über Chipkarten verwirklicht ist, sind auf dem Markt noch nicht erhältlich.

Inzwischen wurden Gespräche mit mehreren Herstellern geführt, um zu veranlassen, daß Datenendgeräte gefertigt werden, deren Zugriffssicherung mit Hilfe von Chipkarten erfolgt. Bei allen angesprochenen Herstellern begegnete ich großer Aufgeschlossenheit. Die erforderliche Technik ist verfügbar. Unsicher ist für die Hersteller nur, in welchem Umfang die Kunden für die neue Technik Interesse zeigen werden.

Ein bekannter Hersteller hat mir inzwischen zugesagt, daß seine neuen Bildschirmgeräte künftig als Option mit Chipkarten-Lesern ausrüstbar sein werden. Bei den anderen angesprochenen Herstellern wird die Möglichkeit, Chipkarten zur Zugriffssicherung einzusetzen, noch untersucht.

Ich hoffe, daß die Zugriffssicherung über Chipkarten schon in wenigen Jahren als sicheres und leicht anwendbares Verfahren allgemein verfügbar sein wird.

c) Maschinelle Authentifizierung im Zahlungsverkehr

– Begriffliche Klärung

Bei der Automatisierung des Zahlungsverkehrs gewinnen Verfahren zur maschinellen Authentifizierung an Bedeutung. Von maschineller Authentifizierung soll im folgenden dann gesprochen werden, wenn die Authentizität einer Person, einer Nachricht oder eines Gegenstandes ausschließlich von einer technischen Einrichtung „beurteilt“ wird. Maschinelle Authentifizierung hat es schon immer gegeben. Der Schlüssel, der ein Schloß aufschließt, wird dabei maschinell authentifiziert.

Neu ist es allerdings, wenn heute auch Nachrichten maschinell authentifiziert oder einer maschinell authentifizierten Person verbindlich zugeordnet werden. Ein allgemein bekanntes Beispiel ist der Geldausgabeautomat. Bei dessen Verwendung gibt es keinen vom Benutzer unterschriebenen Beleg, der die erfolgte Auszahlung zu Beweis Zwecken bestätigt. Der Benutzer, seine Geldanforderung und die Tatsache der erfolgten Auszahlung werden maschinell aufgezeichnet. In dieser Aufzeichnung liegt die einzige Nachweismöglichkeit. Bei der maschinellen Authentifizierung von Nachrichten wird für Beweis zwecke günstigstenfalls das archiviert, was einer Datenverarbeitungsanlage zur Authentifizierung zur Kenntnis gebracht wurde.

– Bedeutung der maschinellen Authentifizierung für den Datenschutz

Das maschinelle Authentifizieren führt zu einer Reihe von Fragen und Problemen, die möglichst frühzeitig untersucht werden sollten:

- Es ist davon auszugehen, daß der Bürger nicht in der Lage ist, die Sicherheit eines automatisierten Verfahrens zu beurteilen. Der Bürger ist daher auch nicht in der Lage zu beurteilen, ob ihm bei Anwendung eines Verfahrens zur maschinellen Authentifizierung irgendwelche Gefahren drohen.

Der Laie ist bereits zur Beurteilung der Sicherheit einer Chipkarte (oben E.4.b) nicht in der Lage. Selbst der Fachmann kann ein solches Urteil bei einer Chipkarte mit Mikroprozessor nur mit großer Zurückhaltung abgeben. Eine solche Karte ist eine kleine Datenverarbeitungsanlage mit Systemprogramm. Die Beurteilung ihrer Sicherheit ist ähnlich schwierig wie die Beurteilung der Sicherheit eines Rechenzentrums.

- Der Glaube an die Zuverlässigkeit automatisierter Systeme wird dann besonders bedenklich, wenn dieser Glaube negative Auswirkungen von existentieller Bedeutung für den Betroffenen haben kann. Ein Bürger, der eine Falschbuchung reklamiert, setzt sich möglicherweise dem schwerwiegenden Vorwurf aus, selbst eine kriminelle Handlung begangen zu haben. Dieser Vorwurf ist immer dann von dem Betroffenen selbst nicht widerlegbar, wenn der reklamierten Transaktion kein von ihm selbst unterschriebener Beleg zugrunde liegt. Die besondere Gefahr für den Bürger besteht daher immer dann, wenn Transaktionen ausschließlich auf der Basis maschineller Authentifizierung erfolgen.

Der Bürger hat im Ernstfall keine Möglichkeit, seine Aussage durch Unterlagen zu stützen. Der Nachweis der Gegenseite beruht wesentlich auf der Aussage, das automatisierte System sei sicher. Diese Aussage wird ein Außenstehender nur sehr selten widerlegen können. Gegen den Bürger wird damit eine Aussage als Beweis genutzt, deren Wahrheitsgehalt praktisch nur die Gegenseite beurteilen kann.

- Das Risiko des Bürgers, bei Einwendungen gegen Ergebnisse aus einem automatisierten System zu Unrecht verdächtigt zu werden, wird erhöht, wenn die Datensicherheit des Gesamtsystems verbessert oder auch nur der Eindruck einer besonders hohen Datensicherheit erzeugt wird. In einem solchen Fall steigt das Vertrauen in die Zuverlässigkeit des Systems, und der Behauptung eines Fehlers oder Mißbrauchs wird weniger leicht Glauben geschenkt. Gerade bei einem besonders sicheren oder sicher erscheinenden System wird daher derjenige als Betrüger erscheinen, der Opfer eines Fehlers oder eines Mißbrauchs geworden ist.
- Es muß mit der Möglichkeit gerechnet werden, daß der einzelne Bürger nur noch in beschränktem Umfang frei ist zu entscheiden, ob er sich eines Systems mit maschineller Authentifizierung bedienen will. Der soziale Druck kann so groß werden, daß der Einzelne in seiner Entscheidung nicht mehr frei ist.

In einem automatisierten Zahlungssystem ist die maschinelle Authentifizierung häufig mit einer Zusatzinformation verbunden. Ein „maschineller Scheck“ wird etwa in einem bestimmten Geschäft unterschrieben. Der unterschriebene Scheck enthält zwar keinerlei Aussage darüber, bei welcher Gelegenheit er unterschrieben wurde. Es ist aber damit zu rechnen, daß dem Scheck eine Information über seine Herkunft zugefügt wird, mit der er bei seiner weiteren automatisierten Bearbeitung verbunden bleibt. Durch das Archivieren der Schecks mit Herkunftsangabe in einer maschinell auswertbaren Form entsteht bei der Bank eine Art Verhaltensprofil des einzelnen Kunden.

– Empfehlungen zur Verbesserung des Datenschutzes bei Verfahren mit maschineller Authentifizierung

Um die erkannten Gefährdungen nach Möglichkeit zu reduzieren, werden im folgenden einige Maßnahmen empfohlen und Hinweise gegeben. Die Wirksamkeit, Durchführbarkeit und Angemessenheit der empfohlenen Maßnahmen bedürfen noch eingehender Erörterung.

- Der Bürger sollte über eine als Beweismittel verwendbare Zusammenstellung aller von ihm veranlaßten Transaktionen verfügen. Bei einem Einspruch wäre der Bürger damit in der Lage nachzuweisen, daß eine bestimmte Transaktion nicht oder nicht so von ihm veranlaßt wurde.
- Im Streitfall ist die Beweislage für den Bürger besonders ungünstig, wenn für Beweis Zwecke nur maschinell authentifizierte Nachrichten archiviert werden können. Grundlage des Beweises der Gegenseite ist dann die Behauptung, das automatisierte System sei sicher und arbeite fehlerfrei. Es sollte daher überlegt werden, ob für datenverarbeitende Systeme, bei denen wesentliche Transaktionen auf der Basis maschineller Authentifizierung erfolgen, eine Melde- oder Aufzeichnungspflicht wichtiger Ereignisse, die die Datensicherheit betreffen, vorgeschrieben werden kann.
- Die Maßnahmen zur Datensicherung sollten so geartet sein, daß sie offen gelegt werden können. Vertraulich müssen selbstverständlich die verwendeten Schlüssel sein. Falls die verwendeten Verfahren unter Berufung auf deren notwendige Vertraulichkeit der unabhängigen und umfassenden Prüfung nicht zugänglich gemacht werden, besteht die Gefahr, daß eine hinreichende Datensicherheit unterstellt wird, ohne wirklich vorhanden zu sein.
- Um das Erstellen von Verhaltensprofilen unmöglich zu machen, sollte das Gesamtverfahren so gestaltet werden, daß vom archivierten maschinellen Scheck durch automatisierte Auswertung nicht unmittelbar auf den Erstpächter des Schecks geschlossen werden kann. Möglicherweise könnte auch die maschinenlesbare Archivierung derartiger Schecks bei der Bank untersagt werden.
- Es müssen die Folgen für den Fall überlegt werden, daß ein geheimer Schlüssel Dritten bekannt wird.
- In allen Fällen muß durch geeignete Vorkehrungen sichergestellt werden, daß dem Kunden die Möglichkeit erhalten bleibt, auf zumutbare, ihn nicht diskriminierende Weise bar zu bezahlen.

d) Datensicherung bei Dateien

– Eingabekontrolle

Nach Nr. 7 der Anlage zu § 6 Abs. 1 Satz 1 DSGVO ist eine Eingabekontrolle zu verwirklichen. Die Eingabekontrolle soll eine nachträgliche Überprüfung von Inhalt, Zeitpunkt und Verursacher jeder Dateiänderung ermöglichen.

Zur Eingabekontrolle verfügt eine kontrollierte Stadt ausschließlich über die jeweiligen Eingabebelege. Die Eingabebelege werden bei den Fachämtern archiviert.

Aufzeichnungen der Eingabekontrolle sollten jedenfalls so lange aufbewahrt werden, wie Daten, auf die sich diese Aufzeichnungen beziehen, unverändert in der Datei vorhanden sind. Bei einzelnen Dateien kann es daher erforderlich sein, Aufzeichnungen der Eingabekontrolle über Jahrzehnte aufzubewahren. Es muß jederzeit möglich sein, mit Hilfe dieser Aufzeichnungen zu rekonstruieren, wann und von wem die Daten eines Datenfeldes in die Datenverarbeitungsanlage eingegeben wurden.

Während des Kontrollbesuchs wurde besprochen, daß die Stadt dieser Anforderung durch Auswerten der archivierten Eingabebelege möglicherweise nicht entsprechen kann, da der erforderliche Arbeitsaufwand zu hoch sein würde. Um den zu erwartenden Arbeitsaufwand für die Beantwortung einer Frage zur Eingabekontrolle gering zu halten, wird daher für die Eingabekontrolle im allgemeinen eine maschinell auswertbare Datei geführt. Ich habe der Stadt empfohlen zu prüfen, ob und für welche Dateien die Eingabekontrolle durch Führen maschinell auswertbarer Dateien verwirklicht werden sollte. Bei der Prüfung sollte berücksichtigt werden, daß bei der im Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen vorgeschriebenen Eingabekontrolle die Beantwortung von Fragen über möglicherweise lange Zeiträume rückwirkend möglich sein muß.

Zur Eingabekontrolle bei On-line-Verfahren verfügt eine kontrollierte Datenzentrale nur über Protokollbänder. Die Protokollbänder werden drei Wochen aufbewahrt. Sie sollen eine Rekonstruktion von Dateien bei eventuellen Verarbeitungsfehlern ermöglichen.

Während des Kontrollbesuchs wurde besprochen, daß Protokollbänder grundsätzlich zur Eingabekontrolle verwendet werden können. Dazu müssen die Bänder allerdings solange aufbewahrt werden, wie Daten, auf die sich die einzelne Aufzeichnung der Eingabekontrolle bezieht, noch unverändert in der Datei vorhanden sind.

Werden zur Eingabekontrolle die Protokollbänder verwendet, so müssen sämtliche Protokollbänder für den in Frage kommenden Zeitraum ausgewertet werden. Da der Zeitraum möglicherweise sehr lang ist, kann eine solche Auswertung für das Rechenzentrum eine große Belastung bedeuten. Bei der längerfristigen Archivierung von Protokollbändern können außerdem Probleme bei einer eventuellen Anforderung zum Löschen eines Datensatzes oder Datenfeldes (s. unten) auftreten.

Will man die Protokollbänder zur Eingabekontrolle verwenden, so empfiehlt es sich, bei jedem Datensatz auch das Datum der vorhergehenden Änderung zu notieren. Dieses Datum müßte als Voraussetzung dazu allerdings in der zu ändernden Datei geführt werden. Mit Hilfe des Datums der jeweils letzten Änderung können sämtliche zu einem Datensatz gehörenden Änderungen relativ leicht auf den Protokollbändern gefunden werden.

Einfacher läßt sich eine Eingabekontrolle durchführen, indem eine Historie jedes gespeicherten Datensatzes archiviert wird. Diese Historie kann durch Umsortieren aus den entsprechenden Datensätzen eines Protokollbandes gewonnen werden.

– **Archivieren von Systemnachrichten**

Mit Hilfe archivierter Systemnachrichten ist es möglich, die Aktivitäten eines Datenverarbeitungssystems für einen vergangenen Zeitraum zu rekonstruieren. Bei der Aufklärung eventueller Unregelmäßigkeiten besteht an dieser Möglichkeit besonderes Interesse. Systemnachrichten, die auf Magnetband aufgezeichnet und daher maschinell auswertbar sind, können eine wesentliche Hilfe bei der Aufklärungsarbeit bedeuten.

Bei einer kontrollierten Stadt werden Systemnachrichten als Listen archiviert. Dadurch ist eine eventuelle Auswertung über längere Zeiträume wesentlich erschwert. Wünschenswert wäre eine Archivierung auf maschinenlesbarem Datenträger. Eine Aufbewahrung dieser Datenträger für fünf Jahre wäre angemessen.

– **Löschen von Datensätzen und Datenfeldern**

Während des Kontrollbesuchs bei einer kommunalen Datenzentrale wurde erörtert, auf welche Weise Datensätze und Datenfelder gelöscht werden

können. Falls der zu löschende Datensatz oder das zu löschende Datenfeld in einer Datei gespeichert ist, zu der über Datenendgeräte ein direkter Zugriff möglich ist, könnte ein über das Datenendgerät ausgelöster Löschvorgang irrtümlich bereits als Löschen bezeichnet werden. Die zu löschenden Daten sind aber keinesfalls bereits dann gelöscht, wenn ein Löschen in dieser On-line-Datei erfolgt ist. Es ist vielmehr zu berücksichtigen, daß es weitere Datenbestände gibt, in denen die zu löschenden Daten vorhanden sind. Zu diesen Datenbeständen zählen eventuelle Sicherheits- und Protokollbänder.

Daten sind bei einer speichernden Stelle erst dann im Sinne des § 17 Abs. 3, § 2 Abs. 2 Nr. 4 DSGVO gelöscht, wenn diese Stelle an keinem Ort mehr über die Daten oder über Aufzeichnungen verfügt, die es gestatten, die Daten zu rekonstruieren. Die Folgerungen, die sich daraus für die Abwicklung des Löschvorgangs in einem Rechenzentrum ergeben, wurden eingehend in meinem fünften Tätigkeitsbericht (D.4.a) dargestellt. Jedenfalls muß ein Rechenzentrum in der Lage sein sicherzustellen, daß ein erforderliches Löschen von Daten nach spätestens einem halben Jahr abgeschlossen ist.

5. Datensicherung bei Einsatz kleinerer Datenverarbeitungsanlagen

a) Führungsanforderungen im Hinblick auf die automatisierte Datenverarbeitung

Wegen der geringen Kosten kleinerer Datenverarbeitungsanlagen werden ständig neue Anlagen dieser Art aufgestellt. Häufig ist mit der Aufstellung der Anlage eine Änderung der Organisation verbunden. Besonders einschneidend ist diese Änderung der Organisation, falls eine speichernde Stelle, die ihre Arbeiten bisher bei einer Datenzentrale im Auftrag durchführen ließ, diese Zusammenarbeit wegen der Installation einer eigenen Datenverarbeitungsanlage beendet.

Derartige Fälle sind in Nordrhein-Westfalen keineswegs selten. Die Kündigung der mit einer Datenzentrale geschlossenen Verträge durch eine größere Zahl von Partnern kann sogar dazu führen, daß die Datenzentrale aufgelöst wird. In einer solchen Situation sehen sich auch diejenigen Stellen zur Aufstellung von eigenen Datenverarbeitungsanlagen veranlaßt, die eine weitere Zusammenarbeit mit der Datenzentrale bevorzugt hätten.

Für die Leitung einer Stelle, die erstmalig die automatisierte Verarbeitung ihrer Daten selbständig durchführt, entsteht eine zusätzliche Verantwortung. Eine den Vorschriften und Weisungen entsprechende Verarbeitung der Daten ist sicherzustellen und Verlust, unzulässige Verarbeitung, Nutzung oder Kenntnismache der Daten sind zu verhindern. Solange eine speichernde Stelle ihre automatisierte Datenverarbeitung bei einer anderen öffentlichen Stelle im Auftrag durchführen läßt, ist es vor allem Aufgabe der anderen Stelle sicherzustellen, daß diesen Anforderungen der Datensicherung entsprochen wird. Aufgabe der speichernden Stelle ist in diesem Fall im wesentlichen die Auftragskontrolle nach Nr. 8 der Anlage zu § 6 Abs. 1 Satz 1 DSGVO.

Sobald die öffentliche Stelle ihre automatisierte Datenverarbeitung selbst durchführt, liegt bei ihr die volle Verantwortung für die Datensicherung. Selbstverständlich ist es keine Führungsaufgabe, in allen Einzelheiten dafür zu sorgen, daß den Anforderungen der Datensicherung in angemessenem Umfang entsprochen wird. Aufgabe der Leitung der öffentlichen Stelle ist es aber, eine organisatorische Basis zu schaffen, die es ermöglicht, die angemessene Datensicherheit zu gewährleisten, und die dadurch die automatisierte Datenverarbeitung erst verantwortbar macht.

Daraus ergeben sich insbesondere zwei Anforderungen an die Leitung einer öffentlichen Stelle, die ihre automatisierte Datenverarbeitung selbst durchführt:

- Die Leitung muß sicherstellen, daß ihr die für die Gestaltung einer sicheren automatisierten Datenverarbeitung erforderlichen fachlichen Kenntnisse der modernen Datenverarbeitung verfügbar sind. Da die Leitung nur in seltenen Fällen selbst über umfassendes Fachwissen der automatisierten Datenverarbeitung verfügt, wird im allgemeinen eine fachlich qualifizierte Beratung erforderlich sein. Die übliche Beratung durch den Hersteller der Datenverarbeitungsanlage ist hierzu nicht ausreichend. Es ist Aufgabe der Leitung sicherzustellen, daß sie auf diesem Gebiet kompetent und in dem erforderlichen Umfang beraten wird.
- Die Leitung muß gewährleisten, daß entsprechend den zur Datensicherung getroffenen Entscheidungen gearbeitet wird und daß erkennbar wird, falls andere oder zusätzliche Maßnahmen der Datensicherung erforderlich werden. Auf dem Gebiet der geldwirksamen Vorfälle hat die Arbeit der Innenrevision, des Rechnungsprüfungsamtes oder einer anderen Stelle mit entsprechender Funktion diese doppelte Aufgabe. Die Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt dient unter anderem dem Schutz gegen eventuelles Fehlverhalten von Mitarbeitern. Durch die Berichte des Rechnungsprüfungsamtes werden darüber hinaus Schwachstellen erkennbar, und es ergeben sich Hinweise für notwendige weitere Maßnahmen.

Wegen der großen Abhängigkeit von der Arbeit der automatisierten Datenverarbeitung und im Hinblick auf die ernststen Folgen, die bereits aus „normalen“ Nachlässigkeiten bei der automatisierten Datenverarbeitung entstehen können, ist es notwendig, deren Ordnungsmäßigkeit in entsprechender Weise zu sichern. Auch für die automatisierte Datenverarbeitung sollte daher eine nachträgliche Kontrolle institutionalisiert werden. Diese Kontrollinstanz würde nachträglich kontrollieren, ob entsprechend den Anweisungen gearbeitet wurde; aus ihren Berichten ergäben sich Hinweise auf eventuell erforderliche andere oder zusätzliche Maßnahmen der Datensicherung.

Einer kleineren datenverarbeitenden Stelle fällt es im allgemeinen schwer, geeignete Personen oder Stellen für Beratung und Kontrolle zu finden. Für die Beratung wäre etwa eine Vereinbarung mit einer Datenzentrale denkbar. Die Kontrolle könnte sichergestellt werden, indem einer Innenrevision oder einem Rechnungsprüfungsamt diese zusätzliche Aufgabe übertragen würde. Dazu müßte in dieser Stelle allerdings das für Kontrollen auf dem Gebiet der automatisierten Datenverarbeitung erforderliche Fachwissen vorhanden sein.

Möglich ist es auch, eine fremde Stelle, etwa eine Datenzentrale, mit Kontrollen zu beauftragen. Selbstverständlich darf die Verantwortung der speichernden Stelle durch einen solchen Auftrag nicht eingeschränkt werden. Überlegungen und Vorschläge zu Beratung und Kontrolle enthält mein siebter Tätigkeitsbericht (D.5.f).

Nach dem Geschäftsverteilungsplan des Hauptamtes einer kontrollierten Stadt ist der stellvertretende Amtsleiter für zentrale Aufgaben des Datenschutzes und dabei unter anderem für die Überwachung zuständig. Eine schriftliche Anweisung, in der Auftrag und Befugnisse des stellvertretenden Amtsleiters bezüglich dieser Aufgabe der Überwachung formuliert sind, liegt nicht vor. Während des Kontrollbesuchs wurde berichtet, daß die Überwachungsaufgabe nicht umfassend, sondern nur in Einzelfällen wahrgenommen wird. Schriftliche Berichte wurden nicht angefertigt.

Erörtert wurde während des Kontrollbesuchs die Möglichkeit, die Aufgabe der internen Kontrolle dem Rechnungsprüfungsamt zuzuordnen. In diesem Fall könnte der Rat der Stadt die Rechnungsprüfungsordnung um eine entsprechende Aufgabenstellung ergänzen. Die eventuelle Zuordnung zum Rechnungsprüfungsamt sollte davon abhängig gemacht werden, welche Stelle zur Wahrnehmung dieser Kontrollaufgabe fachlich besser in der Lage ist.

Berücksichtigt werden sollte allerdings auch die mögliche Beeinträchtigung der Unbefangenheit des stellvertretenden Amtsleiters des Hauptamtes durch eine gleichzeitige Verantwortung für das Gestalten des Konzepts der Datensicherung und für dessen Verwirklichung. Ich habe darauf hingewiesen, daß ein Zusammenfassen der Zuständigkeit für interne Kontrollen mit der Verantwortung für das Gestalten des Konzepts der Datensicherung und dessen Verwirklichung die Unbefangenheit des damit betrauten Mitarbeiters bei der Durchführung interner Kontrollen beeinträchtigen kann. Eine Funktionstrennung wäre daher wünschenswert. Die Zuordnung der Aufgabe der internen Kontrolle zum Rechnungsprüfungsamt ist insofern vorzuziehen.

b) Sicherheit der Programme

– Wissenslücken bei einer kleineren datenverarbeitenden Stelle

Bereits mehrfach mußte ich feststellen, daß kleinere datenverarbeitende Stellen teilweise über ihre eigene automatisierte Datenverarbeitung nur unzureichend informiert sind. Am Beispiel von Erkenntnissen aus einem Kontrollbesuch soll diese Tatsache verdeutlicht werden. Die bei einer kontrollierten Stadt vorliegende Anwendungsdokumentation für die Programme des Einwohnerwesens war von einer Datenzentrale in den Jahren 1977 und 1978 erstellt worden. Bei einer Durchsicht der Anwendungsdokumentation wurde kein einziges Blatt mit einem späteren Ausstellungsdatum festgestellt. Eine Bestätigung, daß die Anwendungsdokumentation dem eingesetzten Programm entspricht, lag nicht vor. Bei der Stadt war nicht bekannt, ob oder mit welchen Abweichungen die Anwendungsdokumentation mit dem im Einsatz befindlichen Programm übereinstimmt.

Es ist eine selbstverständliche Voraussetzung für den ordnungsgemäßen Programmeneinsatz, daß die Stadt über eine Anwendungsdokumentation verfügt, die den logischen Inhalt des eingesetzten Programms wiedergibt. Die Anwendungsdokumentation muß sich daher auf dem jeweils neuesten Stand befinden.

Die dafür erforderliche Wartung der Anwendungsdokumentation muß diejenige Stelle gewährleisten, die für Wartung und Anwendertest des Programms zuständig ist. Eine eventuelle Bestätigung über die Durchführung eines hinreichenden Anwendertests (s. unten) muß aussagen, daß die logische Übereinstimmung zwischen dem vorliegenden Programm und der vorliegenden Dokumentation hinreichend getestet wurde.

Am Beispiel der Einwohnermeldedatei wurde während des Kontrollbesuchs die Übereinstimmung der Anmeldung zu den Registern der Dateien nach § 27 DSGVO mit der bei der Stadt geführten Datei überprüft. Diese Prüfung erwies sich als ungewöhnlich schwierig. Ein Vergleich zwischen der Anmeldung und einer Dateibeschriftung war nicht möglich, da keine Dateibeschriftung vorhanden war. Als Ersatz für die Dateibeschriftung wurde von der Stadt eine dem Quellprogramm entnommene Liste der Datenfelder der Datei vorgelegt. Während des Dateivergleichs stellte sich allerdings heraus, daß nicht alle Datenfelder dieser Liste von der Stadt mit Daten belegt werden können. Zusätzlich mußten daher von der Stadt die Eingabeformate der Bildschirme des Einwohnermeldeamtes vorgelegt werden. Selbst damit war aber der Dateivergleich noch nicht möglich. Dies zeigt, wie wenig diese Stadt über ihre eigene Datenverarbeitung informiert war.

Im Rahmen eines regelmäßigen Änderungsdienstes werden der evangelischen und der katholischen Kirche Daten des Einwohnerwesens dieser Stadt übermittelt. Die Daten des Änderungsdienstes erhält ein Rechenzentrum, das die Daten für die evangelische und die katholische Kirche entgegennimmt. Ihm wird in Abständen von drei Monaten ein Magnetband mit den entsprechenden Daten zur Verfügung gestellt.

Während des Kontrollbesuchs wurde von meinen Mitarbeitern nach dem Inhalt dieses Magnetbandes gefragt. Die Stadt konnte den Datensatzaufbau des Magnetbandes nicht nennen. Eine Dokumentation, aus der die entsprechenden Angaben hätten entnommen werden können, war nicht vorhanden.

Als speichernde Stelle ist die Stadt für die ordnungsgemäße Arbeit ihres Rechenzentrums verantwortlich. Um dieser Verantwortung gerecht werden zu können, muß die Stadt unter anderem über eine vollständige Dokumentation der bei ihr eingesetzten Programme und den Umfang der Übermittlungen informiert sein, die das ADV-System veranlaßt. Unter anderem ist dazu die Kenntnis des Datensatzes jeder für eine Übermittlung bestimmten Datei erforderlich. Darüber hinaus muß bekannt sein, unter welchen Voraussetzungen in welches Datenfeld des Datensatzes welche Daten eingetragen werden.

– Test und Freigabe von Anwendungsprogrammen

Nach Fertigstellung eines Anwendungsprogramms reicht ein Testat der für die Programmierung verantwortlichen Stelle für die Freigabe zum Produktionslauf nicht aus. In jedem Fall ist eine abschließende Überprüfung durch den Anwender (Anwendertest) erforderlich. Entsprechend dem Ergebnis dieses Anwendertests entscheidet der Anwender über die Freigabe des Programms.

Nach der Dienstanweisung einer kontrollierten Stadt erteilen die Fachämter die Programmfreigaben. Während des Kontrollbesuchs wurde berichtet, daß als Voraussetzung für eine Programmfreigabe nur ein vereinfachter Programmtest durchgeführt werde. Dieser Programmtest bestand bei der ersten Übernahme der neuen Programme des Einwohnerwesens im wesentlichen aus einem Parallellauf mit den bisher eingesetzten Programmen, der sich über etwa zwei Wochen erstreckte.

Die Stadt erklärte, sie sei personell zu einem umfassenden Test der bei ihr eingesetzten Programme nicht in der Lage. Allerdings wies die Stadt darauf hin, daß alle eingesetzten Anwendungsprogramme im öffentlichen Bereich entwickelt wurden. Die Programme werden nicht nur bei dieser Stadt, sondern auch bei einer Reihe weiterer Städte eingesetzt. Die Programmwartung aller Programme erfolgt im öffentlichen Bereich.

Es bestehen keine Bedenken dagegen, daß die Stadt ihren eigenen Programmtest im Hinblick darauf einschränkt, daß die Programme bereits durch den Anwenderbereich einer anderen Stadt hinreichend getestet wurden. In diesem Fall muß allerdings eine entsprechende schriftliche Bestätigung dieser Stadt vorliegen, daß die Programme hinreichend getestet und fachlich einwandfrei sind. Auf der Grundlage einer derartigen Bestätigung kann die Freigabe der Programme erteilt werden. Ob und in welchem Umfang als Voraussetzung für die Programmfreigabe zusätzliche Anwendertests bei der übernehmenden Stadt erforderlich sind, muß durch diese Stadt entschieden werden.

Auch nach jeder Programmänderung, von der der fachliche Programminhalt betroffen ist, muß ein Anwendungsprogramm durch den Anwender getestet und von ihm freigegeben werden. Eigene fachliche Änderungen der bei ihr eingesetzten Programme darf die Stadt unter den angeführten Umständen nicht vornehmen, da sie den anschließend erforderlichen Anwendertest nicht durchführen kann. Fachliche Änderungen an den eingesetzten Programmen sollten daher in der Dienstanweisung untersagt werden.

Bei einem kontrollierten Sozialversicherungsträger entwickelt der Systemverwalter kleinere Programme mit Hilfe eines Programmgenerators. Für jedes einzelne zu entwickelnde Programm wird ein Auftrag der Fachabteilung schriftlich erteilt. Die Programme werden nach ihrer Fertigstellung eingesetzt, ohne von der Fachabteilung getestet und vom Geschäftsführer freigegeben worden zu sein.

Die durch den Systemverwalter entwickelten Programme beziehen sich im allgemeinen auf Dateien, die mit den von der Lieferfirma der Datenverarbeitungsanlage bereitgestellten Programmen verarbeitet werden. Im Rahmen der Aufträge der Fachabteilungen sind diese Dateien nicht nur zu lesen. In Einzelfällen wurden von der Fachabteilung auch Aufträge zum Erstellen von Programmen erteilt, durch die Daten in Dateien geändert werden sollten, die von Programmen der Lieferfirma gepflegt werden. Derartige Änderungen wurden als notwendig angesehen, um Verarbeitungsfehler zu korrigieren, die in der Anfangszeit des Einsatzes der Programme der Lieferfirma festgestellt worden waren.

Es ist außerordentlich bedenklich, durch ein speziell entwickeltes Programm Änderungen in Dateien durchzuführen, die von einem anderen Anwendungsprogramm gepflegt werden. Die Gefahr fehlerhafter Änderungen ist in einer solchen Situation sehr groß. Von der Möglichkeit solcher Änderungen sollte nur im äußersten Notfall Gebrauch gemacht werden.

Während des Kontrollbesuchs wurde berichtet, daß eine Notwendigkeit, Dateien der Programme der Lieferfirma durch speziell entwickelte Programme zu ändern, heute nicht mehr bestehe. Derartige Dateiänderungen sollten daher durch die Dienstanweisung untersagt werden. In der Dienstanweisung sollte außerdem vorgeschrieben werden, daß alle entwickelten Programme durch die Fachabteilung getestet werden müssen. Nach erfolgreichem Abschluß der Tests sollten die Programme durch den Geschäftsführer freigegeben werden.

– **Verfügbarkeit von Quellprogrammen übernommener Anwendungsprogramme**

Eine Stadt, die ihre übernommenen Anwendungsprogramme nicht selbst testet und freigibt, muß diese ohne jede fachliche Änderung einsetzen (s. oben). Daher sollten Unterlagen, die ausschließlich der fachlichen Änderung von Programmen dienen, den Mitarbeitern dieser Stadt nicht verfügbar sein. Insbesondere sollten die Mitarbeiter der Stadt nicht über die Quellprogramme der bei ihr eingesetzten Anwendungsprogramme verfügen.

Den Mitarbeitern der Abteilung Datenverarbeitung der kontrollierten Stadt liegen die Quellprogramme aller eingesetzten Programme vor. Während des Kontrollbesuchs berichtete die Stadt, es sei zur Zeit nicht vertretbar, den Mitarbeitern der Abteilung Datenverarbeitung die Möglichkeit des Zugriffs zu den Quellprogrammen zu nehmen. Der Übergang auf ein eigenes Datenverarbeitungssystem sei erst vor etwa einem Jahr erfolgt. Die mit der Übergangszeit verbundenen besonderen Probleme seien noch nicht bewältigt. Die Quellprogramme müßten ständig verfügbar sein, um bei eventuell auftretenden Schwierigkeiten kurzfristig selbständig handeln zu können.

Ein Verzicht auf die regelmäßige Möglichkeit des Zugriffs zu den Quellprogrammen sollte jedenfalls ein langfristig anzustrebendes Ziel sein. Es ist notwendig, daß die Stadt die sachlichen Voraussetzungen schafft, um langfristig die Quellprogramme der Verfügung der Mitarbeiter der Abteilung Datenverarbeitung entziehen zu können. Keine Bedenken bestehen dagegen, daß die Quellprogramme auch in Zukunft für eventuelle Notfälle bei dem Stadtdirektor oder dem zuständigen Dezernenten unter Verschuß verfügbar gehalten werden. Die Quellprogramme dürfen in diesem Fall allerdings nur in Ausnahmesituationen und unter Beachtung besonderer Sicherheitsmaßnahmen den Mitarbeitern der Abteilung Datenverarbeitung ausgehändigt werden.

– Erstellen von Dokumentation und Benutzerhandbüchern

Nach der Dienstanweisung eines kontrollierten Sozialversicherungsträgers, dessen Programme von der Lieferfirma der Datenverarbeitungsanlage entwickelt wurden, sind Dokumentationen und Benutzerhandbücher durch den jeweiligen Fachbereich zu erstellen, soweit sie nicht durch die Lieferfirma geliefert werden. Es ist jedoch Aufgabe der Stelle, die ein Programm liefert, die zugehörige Dokumentation und eventuelle Benutzerhandbücher zu liefern. Die Stelle, die das Programm einsetzt, ist nur dafür zuständig, die den Einsatz des Programms regelnden Vorschriften zu erstellen.

Da der Sozialversicherungsträger an der Entwicklung der eingesetzten Programme nicht beteiligt war, sollte es nicht seine Aufgabe sein, für diese Programme die Dokumentation und Benutzerhandbücher zu erstellen.

c) Versiegeln von Programmen

Kleinere Datenverarbeitungsanlagen und ihre Betriebssysteme ermöglichen es bei der im öffentlichen Bereich vorherrschenden Verarbeitung mit verbindlicher Verarbeitungslogik häufig nicht, die notwendige Datensicherheit zu gewährleisten. Es fehlen vor allem geeignete Hilfsmittel um sicherzustellen, daß freigegebene Programme ausschließlich in unveränderter Fassung eingesetzt werden.

Um diesen Mangel zu beheben, hatte ich in meinem siebten Tätigkeitsbericht (D.5.c) ein Verfahren zum Versiegeln von Programmen vorgeschlagen. Unter Versiegeln wurde das Zuordnen einer mehrstelligen Kennzahl zu einem Programm verstanden. Durch die Logik der Zuordnung wird bei dem vorgeschlagenen Verfahren gewährleistet, daß ein Ändern des Programms ohne Auswirkung auf die Kennzahl unmöglich ist.

Wie bereits berichtet, will ein Hersteller für die von einer Stadt eingesetzten Programme eine derartige Programmsicherung durch Versiegeln verwirklichen. Inzwischen liegen Zusagen von zwei weiteren Herstellern vor.

Einer dieser Hersteller bietet jetzt das Versiegeln für alle Anlagen einer Anlagenfamilie an. Er hat darüber hinaus vorgesehen, bei allen Anlagenfamilien, die er in Zukunft neu auf den Markt bringt, Verfahren zum Versiegeln von Programmen als Ergänzung anzubieten.

Der andere Hersteller hat zugesagt, die Programmversiegelung werde zu den Funktionen gehören, die in seine Betriebssysteme eingeführt werden sollen. Die neue Entwicklung soll sowohl in dem Betriebssystem für den „PC-Bereich“ als auch in dem Betriebssystem für die übrigen Größenklassen der Datenverarbeitungsanlagen zum Einsatz kommen.

Ich hoffe, das Versiegeln von Programmen wird in einigen Jahren zu den selbstverständlichen Maßnahmen der Datensicherung gehören. Damit wäre ein Mittel verfügbar, um die bisher häufig unzureichende Datensicherheit bei kleineren Datenverarbeitungsanlagen wesentlich zu verbessern.

Den öffentlichen Stellen des Landes Nordrhein-Westfalen, die eine kleinere Datenverarbeitungsanlage einsetzen, empfehle ich, beim Hersteller ihrer Datenverarbeitungsanlage zu klären, ob oder wann er ein Verfahren zum Versiegeln von Programmen zur Verfügung stellen kann. Sobald ein derartiges Verfahren verfügbar ist, sollte es zum Einsatz kommen. Auch in großen Rechenzentren könnte durch Versiegeln von Programmen die Datensicherheit erhöht werden.

d) Datensicherheit bei Einsatz eines persönlichen Computers (PC)

Unter einem persönlichen Computer (PC) soll im folgenden eine grundsätzlich transportable kleinere Datenverarbeitungsanlage einschließlich eines eventuell angeschlossenen Datenendgeräts und externer Datenspeicher verstanden werden, die sich während ihrer Benutzung in der Verfügungsgewalt des Anwenders befindet. Der Anwender kann den PC selbst programmiert haben oder fremde Programme einsetzen. Der PC kann über eine Möglichkeit verfügen, Daten in direkter Verbindung mit einer anderen Datenverarbeitungsanlage auszutauschen.

Persönliche Computer werden bereits in großer Zahl in der Verwaltung eingesetzt. Weitere Geräte werden laufend beschafft. Bezüglich der Anforderungen an die Datensicherung bei Einsatz eines PC besteht aber noch große Unklarheit.

Es gibt sehr unterschiedliche Ansichten darüber, ob der Einsatz eines PC mit besonderen Unsicherheiten verbunden ist. Häufig wird gesagt, bei der Arbeit mit einem PC könne die erforderliche Datensicherheit kaum gewährleistet werden. Es gibt aber auch den Hinweis, gerade der Einsatz des PC gewährleiste besondere Datensicherheit. Als Beispiel für diese Ansicht kann ein Satz aus dem Schreiben eines betrieblichen Datenschutzbeauftragten dienen (Datenschutz-Berater 11/86, S. 22): „Einem Werkarzt, der in einer gut abgesicherten Umgebung arbeitet, und der mich um eine Bewertung der Alternativen

- a) herkömmliche manuelle Karteiführung
- b) Einsatz eines PC (ohne Netzverbund)
- c) Speicherung der Patientendaten auf dem Host im RZ

bitten würde, würde ich aus Datenschutz- und Datensicherungsgründen einen PC mit Festplatte empfehlen.“

Beide Ansichten können je nach Einsatzfall richtig sein. Es kann sein, daß der Einsatz des PC unproblematisch ist oder sogar zu einer erhöhten Datensicherheit führt. Es kann aber auch sein, daß der Einsatz des PC zu einer nicht hinnehmbaren Beeinträchtigung der Datensicherheit führen würde und damit unzulässig wäre.

Die großen Unterschiede in den Wertungen sind Folgen von Unterschieden in den Aufgaben, für die der PC eingesetzt werden kann, und in den damit verbundenen Organisationsformen. Dies soll an einem Beispiel verdeutlicht werden.

Betrachtet wird die Sicherheit der Arbeit mit einem Notizblock, der einem Mitarbeiter von seiner Firma zur Verfügung gestellt wurde. Im allgemeinen wird niemand bestreiten, daß der Notizblock im Schreibtisch des Mitarbeiters sicher aufgehoben ist. Niemand wird auf den Gedanken kommen zu fordern, es müsse kontrollierbar sein, wie der Mitarbeiter seine Notizen macht und welchen Inhalt diese Notizen haben. Man wird die Sicherheit sogar eher als verringert ansehen, falls der Mitarbeiter für seine Aufzeichnungen nicht den Notizblock, sondern den Speicher der Datenverarbeitungsanlage des zentralen Großrechenzentrums seiner Firma nutzen würde.

Die Wertung würde aber anders ausfallen, falls der Mitarbeiter bei einer Bank für das Führen von Bankkonten zuständig wäre und die Absicht hätte, die von ihm zu betreuenden Bankkonten in seinem persönlichen Notizblock zu führen. Diese Vorstellung ist offensichtlich absurd; eine solche Arbeitsorganisation wäre nicht vertretbar.

Bei diesem Beispiel wird also im ersten Fall die Arbeit mit dem persönlichen Notizblock als sicher angesehen, während die gleiche Art der Arbeitsdurchführung im

zweiten Fall als völlig unsicher und daher unvertretbar angesehen wird. Der Unterschied zwischen beiden Fällen liegt in der Verbindlichkeit der Arbeitsergebnisse nach außen. Im ersten Fall wird als selbstverständlich unterstellt, daß die Aufzeichnungen in dem Notizblock nach außen nicht in Erscheinung treten. Nach außen wirksam ist der Mitarbeiter. Es ist für die Umgebung gleichgültig, ob sein Wissen und sein Verhalten unter anderem auf Aufzeichnungen in seinem Notizblock zurückgehen.

Aufzeichnungen, bei denen es sich um das Führen von Bankkonten handelt, haben dagegen eine andere Qualität als persönliche Notizen. Derartige Aufzeichnungen sind nicht nur für den Mitarbeiter von Interesse. Sie sind vielmehr verbindlich für die Bank und gegenüber den Kunden.

Bei der Bankkontenführung in dem Notizblock ist dem Mitarbeiter deshalb die Logik der Verarbeitung der Daten verbindlich vorgegeben. Bei Arbeiten, deren Verarbeitungslogik verbindlich ist, kann der Notizblock nur dann für die Datenarchivierung eingesetzt werden, wenn die ordnungsgemäße Aufzeichnung überwacht und nachträglich kontrolliert werden kann. Seine Verwendung wäre zu unsicher, falls niemand sicher sein kann, daß die Aufzeichnungen in dem Notizblock ordnungsgemäß geführt werden. Bei einer Arbeit ohne verbindliche Verarbeitungslogik ist dagegen die Frage der ordnungsgemäßen Führung des Notizblocks nur eine Angelegenheit des Mitarbeiters.

Ähnliche Überlegungen gelten für die Beurteilung der Datensicherung bei Einsatz eines PC. Wird der PC für Arbeiten ohne verbindliche Verarbeitungslogik eingesetzt, bestehen im allgemeinen hinreichende Möglichkeiten, die erforderliche Datensicherheit zu gewährleisten. Falls der oben genannte Werksarzt in dem PC Daten führt, die nur seiner Information dienen, kann der PC als geeignetes Arbeitsmittel für ein sicheres Arbeiten angesehen werden.

Die Datensicherheit der Arbeit mit dem PC ist dagegen anders zu bewerten, falls die gespeicherten Daten oder die Ergebnisse ihrer Verarbeitung für eine Behörde oder ein Unternehmen unmittelbar verbindlich sind. Bei einer solchen Arbeit mit verbindlicher Verarbeitungslogik wirkt sich aus, daß es kaum möglich ist sicherzustellen, daß ein Mitarbeiter in seinem PC eine vorgeschriebene Verarbeitungslogik einhält. Bedenken gegen den Einsatz eines PC sind daher immer dann angebracht, wenn auf dem PC eine Arbeit mit verbindlicher Verarbeitungslogik durchgeführt werden soll.

e) Organisatorische und technische Maßnahmen zur Datensicherung bei Einsatz eines PC

– Allgemeine Anforderungen an die Datensicherung

Nach § 6 Abs. 1 DSGVO hat derjenige, der im Rahmen des § 1 Abs. 2 oder im Auftrag der dort genannten Stellen personenbezogene Daten verarbeitet, die technischen und organisatorischen Maßnahmen zu treffen, die erforderlich sind, um die Ausführung der Vorschriften dieses Gesetzes, insbesondere die in der Anlage zu diesem Gesetz genannten Anforderungen zu gewährleisten. Erforderlich sind Maßnahmen nur, wenn ihr Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Schutzzweck steht.

Die erforderlichen organisatorischen und technischen Maßnahmen lassen sich nach den mit ihnen zu erreichenden Zielen in die beiden nachfolgend beschriebenen Gruppen einteilen. Die Gesamtheit der organisatorischen und technischen Maßnahmen dieser beiden Gruppen wird als Datensicherung bezeichnet.

- Es sind Maßnahmen zu treffen, die Verlust, unzulässige Verarbeitung, Nutzung oder Kenntnisnahme von Daten verhindern sollen.

Das Erreichen dieses Ziels muß in jedem Fall von der speichernden Stelle in angemessenem Umfang durch Maßnahmen der Datensicherung gewährleistet werden. Die Auswahl der zu treffenden Maßnahmen wird unten erörtert.

- Es sind Maßnahmen zu treffen, die eine den Vorschriften und Weisungen entsprechende Verarbeitung von Daten sicherstellen sollen.

Ob und in welchem Umfang dieses Ziel zu Anforderungen an die speichernde Stelle für die Datensicherung beim PC-Einsatz führt, hängt von den organisatorischen Gegebenheiten des Einzelfalles ab.

Falls der Anwender auf dem PC eine Arbeit durchführt, deren Verarbeitungslogik von ihm selbst zu vertreten ist, kann es insoweit keine den Vorschriften und Weisungen entsprechende Verarbeitung von Daten geben. Als Vorschriften mit eventuellen Auswirkungen auf die Verarbeitung der Daten in dem PC bleiben allerdings in jedem Falle das Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen und eventuelle weitere Rechtsvorschriften, soweit sie Anforderungen an die Logik der Verarbeitung enthalten.

Falls der Anwender auf dem PC eine Arbeit durchführt, deren Verarbeitungslogik verbindlich vorgeschrieben ist, muß die speichernde Stelle eine der vorgeschriebenen Verarbeitungslogik entsprechende Verarbeitung gewährleisten. Eine solche Verarbeitung ist nur verantwortbar, falls die speichernde Stelle dazu in angemessenem Umfang in der Lage ist. Im allgemeinen ist es zweifelhaft, ob bei Verarbeitung mit verbindlicher Verarbeitungslogik eine den Vorschriften und Weisungen entsprechende Verarbeitung der Daten auf einem PC in angemessener Weise gewährleistet werden kann.

– **Anforderungen nach der Anlage zu § 6 Abs. 1 Satz 1 DSGVO**

Die Anlage zu § 6 Abs. 1 Satz 1 DSGVO wurde zwar im Hinblick auf die Anforderungen an die Datensicherung in großen Rechenzentren entwickelt. Sie gibt aber auch Hinweise auf die Anforderungen an die Datensicherung bei Einsatz eines PC.

Den Anforderungen der Zugangskontrolle (Nr. 1), Abgangskontrolle (Nr. 2) und Speicherkontrolle (Nr. 3) muß entsprochen werden, solange personenbezogene Daten in dem PC oder auf Datenträgern gespeichert werden. Beispiele für Anweisungen, die sich daraus ergeben, sind:

- Der PC und eventuelle Datenträger mit personenbezogenen Daten sind verschlossen aufzubewahren.
- Es muß sichergestellt werden, daß Unbefugte keine auf einem Bildschirm erscheinenden personenbezogenen Daten zur Kenntnis nehmen können.

Die Anforderungen der Benutzerkontrolle (Nr. 4) und Zugriffskontrolle (Nr. 5) sind nur zu berücksichtigen, solange der PC zur Datenfernübertragung eingesetzt wird. Die Übermittlungskontrolle (Nr. 6) ist nur zu berücksichtigen, wenn der PC zur On-line-Übermittlung von Daten an Dritte genutzt wird.

Für die Eingabekontrolle (Nr. 7) lassen die Eigenarten des PC-Einsatzes im allgemeinen einfache Aufzeichnungen als angemessen erscheinen.

Die im Rahmen der Auftragskontrolle (Nr. 8) vorgeschriebene Verarbeitung entsprechend den Weisungen des Auftraggebers ist eine Verarbeitung mit verbindlicher Verarbeitungslogik. Wie unten dargelegt, ist ein Überwachen von Arbeiten, die ein Mitarbeiter auf einem PC durchführt, durch die speichernde Stelle kaum möglich. Es ist daher kaum möglich zu gewährleisten, daß personenbezogene Daten, die im Auftrag auf einem PC verarbeitet werden, nur entsprechend den Weisungen des Auftraggebers verarbeitet werden können. Den Anforderungen der Auftragskontrolle kann daher bei Abwicklung der

Arbeiten auf einem PC im allgemeinen nicht entsprochen werden. Es ist allerdings auch sehr unwahrscheinlich, daß Arbeiten des öffentlichen Bereichs auf einem PC als Datenverarbeitung im Auftrag abgewickelt werden sollen.

Die Transportkontrolle (Nr. 9) ist nur bei der Übermittlung personenbezogener Daten sowie beim Transport entsprechender Datenträger zu berücksichtigen.

Den Anforderungen der Organisationskontrolle (Nr. 10) muß in jedem Fall entsprochen werden. Es muß eine Dienstanweisung geben, die Maßnahmen zur Datensicherung bei Einsatz des PC vorschreibt. Außerdem muß in geeigneter Weise sichergestellt werden, daß entsprechend der Dienstanweisung verfahren wird. Dazu ist zu kontrollieren, ob die Dienstanweisung eingehalten wird. Derartige Kontrollen sind Aufgabe der Vorgesetzten. Häufig ist es angemessen, eine weitere Stelle, etwa einen Datenschutzbeauftragten, mit systematischen Kontrollen zu beauftragen, das heißt, die Kontrolle zu institutionalisieren.

– **Maßnahmen zur Verhinderung von Verlust, unzulässiger Verarbeitung, Nutzung oder Kenntnisnahme von Daten**

Beim Einsatz eines PC zur Verarbeitung personenbezogener Daten sind in jedem Fall Maßnahmen zur Zugangskontrolle, Abgangskontrolle, Speicherkontrolle, Eingabekontrolle und Organisationskontrolle zu treffen. In welchem Umfang derartige und weitere Maßnahmen zu treffen sind, kann nur im Einzelfall entschieden werden.

Ein Urteil, ob sich eine hinreichende Datensicherheit gewährleisten läßt, und die Auswahl geeigneter und angemessener Maßnahmen, um Verlust, unzulässige Verarbeitung, Nutzung oder Kenntnisnahme von Daten zu verhindern, erfordern kein Fachwissen der automatisierten Datenverarbeitung, solange der PC nicht über eine On-line-Verbindung verfügt und solange auf ihm keine Verarbeitung mit verbindlicher Verarbeitungslogik erfolgt. Zu treffen sind im wesentlichen Maßnahmen der üblichen Büroorganisation wie etwa das Bereitstellen eines abschließbaren Schanks. Es ist in diesem Fall auch dem Laien möglich zu erkennen, in welchem Umfang durch die getroffenen Maßnahmen die Sicherheit der Daten gewährleistet ist.

– **Maßnahmen zur Sicherstellung einer den Vorschriften und Weisungen entsprechenden Datenverarbeitung**

Bei Verarbeitung ohne verbindliche Verarbeitungslogik ist eine Dienstanweisung mit sporadischen Kontrollen im allgemeinen ausreichend, um eine den Vorschriften und Weisungen entsprechende Verarbeitung der Daten in angemessener Weise zu gewährleisten.

Bei der Planung des Einsatzes eines PC für Arbeiten mit verbindlicher Verarbeitungslogik muß in jedem Einzelfall entschieden werden, ob ein derartiger Einsatz verantwortbar ist. Da sich der PC während seiner Benutzung in der Verfügungsgewalt des Anwenders befindet, hat die speichernde Stelle nur sehr beschränkte Möglichkeiten sicherzustellen, daß die Datenverarbeitung auf einem PC entsprechend ihren Vorschriften und Weisungen erfolgt. So ist es zum Beispiel zwar möglich sicherzustellen, daß einem Anwender nur ordnungsgemäß freigegebene Programme zur Verfügung gestellt werden. Der Anwender kann auch angewiesen werden, diese Programme nur unverändert einzusetzen. Möglichkeiten zur Kontrolle, ob diese Anordnung auch befolgt wird, sind aber praktisch nicht vorhanden.

Die Datensicherung kann insoweit nur unzureichend gewährleistet werden. Die Beurteilung der Datensicherheit erfordert im allgemeinen Fachwissen der automatisierten Datenverarbeitung. Grundsätzlich sollte bei der Verarbeitung mit verbindlicher Verarbeitungslogik der Abwicklung in einem größeren Rechenzentrum der Vorzug gegenüber der Arbeit auf einem PC gegeben werden.

– **Maßnahmen bei On-line-Verbindung**

Eine einfache Aussage über die Sicherheit der Daten, die in einem PC oder auf einem an diesen angeschlossenen Speicher gespeichert sind, während eine On-line-Verbindung zu einer anderen Datenverarbeitungsanlage besteht, ist nicht möglich. In einer solchen Situation erfordert die Beurteilung der Datensicherheit umfassende Kenntnisse des Gesamtsystems und insbesondere des PC und der in ihm ablaufenden Programme. Angemessene Maßnahmen zur Datensicherung können nur auf dieser Grundlage erarbeitet werden.

– **Einsatz von privateigenen PC und Datenträgern für dienstliche Zwecke**

Bei Einsatz eines privateigenen PC oder privateigener Datenträger für dienstliche Zwecke sollten zusätzliche Maßnahmen zur Datensicherung vorgeschrieben werden.

- In einem privateigenen PC oder auf privateigenem Datenträger gespeicherte personenbezogene dienstliche Daten sind zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu löschen. Daten sind erst als gelöscht anzusehen, wenn sie in dem PC oder auf dem Datenträger nicht mehr verfügbar sind. Das Löschen von Hinweisen auf die Daten gilt nicht als Löschen der Daten.
- Ein privateigener PC oder ein privateigener Datenträger, der zur Verarbeitung personenbezogener dienstlicher Daten benutzt worden ist, muß so lange gesichert werden, bis alle in ihm gespeicherten personenbezogenen dienstlichen Daten gelöscht sind.
- Personenbezogene dienstliche Daten, die einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegen, dürfen in einem privateigenen PC nur gespeichert sein, solange sich der PC entweder in einem Dienstraum oder in einem Raum, der zu dienstlichen Zwecken aufgesucht wurde, befindet.

Personenbezogene Daten, die einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegen, dürfen auf privateigenen externen Datenträgern (zum Beispiel Magnetbandkassetten, Disketten, Magnetplatten) nicht gespeichert werden.

Bei Verarbeitung mit verbindlicher Verarbeitungslogik muß die speichernde Stelle wegen ihrer Verantwortung für den Inhalt von Dateien und ablaufenden Programmen über den PC und die benutzten Datenträger für die Dauer der Verarbeitung uneingeschränkt verfügen können. Das Verarbeiten von Daten mit verbindlicher Verarbeitungslogik auf einem privateigenen PC oder auf privateigenen Datenträgern darf daher nur erfolgen, solange die speichernde Stelle rechtmäßiger Besitzer des PC und der verwendeten Datenträger ist und sich diese in Diensträumen der speichernden Stelle befinden.

f) Einsatz eines Textverarbeitungssystems zur Verarbeitung personenbezogener Daten

– **Verbindlichkeit der Verarbeitungslogik**

Eine kontrollierte Stadt setzt für verschiedene Aufgaben kleinere Datenverarbeitungsanlagen ein. Auf einzelnen dieser Anlagen werden unter anderem personenbezogene Daten verarbeitet. Die Verarbeitung personenbezogener Daten auf einem Textverarbeitungssystem wurde im Rahmen des Kontrollbetrugs untersucht.

Nach einer schriftlichen Regelung für die Zusammenarbeit zwischen der Organisationsabteilung des Hauptamtes und der Datenzentrale der Stadt ist die Datenzentrale zuständig für den Einsatz von dezentralen Textverarbeitungssystemen mit Rechnerfunktionen oder zentrale Textverarbeitung über den Großrechner. Das Hauptamt ist zuständig für den Einsatz von dezentralen Textver-

arbeitungssystemen mit den Zielen programmierte Textverarbeitung, Korrekturschreiben, repräsentative Wiederholungsschreiben, selektive Verarbeitung gespeicherter Texte. Nach dieser Zuständigkeitsabgrenzung hätte die Datenzentrale für die Verarbeitung personenbezogener Daten auf dem Textverarbeitungssystem zuständig sein müssen. Entgegen dieser Regelung liegt aber die Zuständigkeit für die Bearbeitung der Fragen der automatisierten Datenverarbeitung und der Organisation des untersuchten Einsatzfalls beim Hauptamt.

Bei dem überprüften Einsatzfall wird ein Textverarbeitungssystem des Personalamtes, dessen Datenendgeräte teilweise im Hauptamt stehen, bei der Auswahl von Bewerbern für Ausbildungsberufe eingesetzt. Von den der Stadt vorliegenden Bewerbungen sortiert das Personalamt zunächst diejenigen aus, die nicht den Mindestanforderungen genügen. Aus den verbleibenden Bewerbungen wird in dem Textverarbeitungssystem eine Datei der Bewerber aufgebaut. Diese Datei enthält im wesentlichen von jedem Bewerber den Namen, die Anschrift, den Berufswunsch und die Zeugnisnoten.

Alle in die Datei aufgenommenen Bewerber werden zu einem schriftlichen Auswahlverfahren eingeladen. Zur Vorbereitung des Auswahlverfahrens erstellt das Textverarbeitungssystem die Einladungen für die Bewerber und eine Liste, aus der die Bewerbernamen und die vorgesehenen Auswahltermine zu entnehmen sind.

Nach Abschluß der schriftlichen Auswahlprüfung werden die von den Bewerbern erzielten Noten den Datensätzen in der Datei des Textverarbeitungssystems zugefügt. Aus dieser ergänzten Datei errechnet das Textverarbeitungssystem eine Rangfolge der Bewerber. Diese errechnete Rangfolge bildet die Grundlage für die Entscheidung, welche Bewerber in die engere Wahl genommen und zu einem Vorstellungsgespräch eingeladen werden.

Die Verarbeitung personenbezogener Daten in dem Textverarbeitungssystem liefert damit die Grundlage für Entscheidungen des Personalamtes. Bei diesen Entscheidungen wird vorausgesetzt, daß die personenbezogenen Daten von dem Textverarbeitungssystem mit der vorgegebenen Verarbeitungslogik verarbeitet wurden. Diese Verarbeitungslogik ist daher als verbindliche Vorgabe anzusehen.

Bei dem Kontrollbesuch wurde geprüft, ob und in welchem Umfang die Stadt in der Lage ist sicherzustellen, daß die Datenverarbeitung in dem Textverarbeitungssystem mit der vorgegebenen verbindlichen Verarbeitungslogik erfolgt.

– **Sicherheit der Programme**

Die Stadt ist grundsätzlich in der Lage sicherzustellen, daß die Programmierung des Textverarbeitungssystems der vorgegebenen Verarbeitungslogik entspricht. Dazu ist es allerdings erforderlich, diese Verarbeitungslogik schriftlich vorzugeben. Nach Abschluß der Programmierung muß sich der Anwender durch Tests davon überzeugen, daß die Verarbeitung durch das Textverarbeitungssystem fehlerfrei ist. Den erfolgreichen Abschluß aller Tests muß der Anwender durch eine schriftliche Freigabeerklärung bestätigen.

Im vorliegenden Fall war die Dokumentation nur im Entwurf fertiggestellt. Das Personalamt hatte Einzeltests durchgeführt und für jeden Einzeltest die Richtigkeit schriftlich bestätigt. Eine abschließende Freigabe durch das Personalamt lag nicht vor.

Selbstverständlich ist es nicht ausreichend, einwandfreie Programme für die Verarbeitung bereitzustellen. Es muß darüber hinaus auch sichergestellt

werden, daß diese Programme unverändert eingesetzt werden. Dazu bestehen grundsätzlich die beiden Möglichkeiten, die Änderung unmöglich zu machen oder die Änderung zu untersagen. Wenn die Änderung möglich ist, aber untersagt wird, muß es eine Kontrollmöglichkeit geben, die erkennen läßt, ob ein Programm gegenüber der bereitgestellten Fassung verändert wurde.

Das Ändern der Programme des Textverarbeitungssystems setzt voraus, daß ein zum Schutz vergebener Benutzerschlüssel bekannt ist. Diesen Benutzerschlüssel kennen zwei Mitarbeiter des Hauptamtes und zwei Mitarbeiter des Personalamtes. Ein Überwachen, ob einer dieser Mitarbeiter Programme in unzulässiger Weise ändert, ist praktisch nicht möglich. Einen praktikablen Weg, die Änderung der Programme unmöglich zu machen, gibt es daher nicht. Auch eine Kontrollmöglichkeit, die erkennen läßt, ob ein Programm gegenüber der bereitgestellten Fassung verändert wurde, ist nicht vorhanden.

Es ist daher nicht möglich sicherzustellen, daß die freigegebenen Programme in unveränderter Fassung eingesetzt werden. Auf jeden Fall sollte die Änderung der freigegebenen und bereitgestellten Programme untersagt werden. Ein entsprechendes Verbot sollte Bestandteil der Dienstanweisung sein.

– **Sicherheit der Daten**

Es ist der Stadt nicht möglich sicherzustellen, daß die freigegebenen Programme in unveränderter Fassung eingesetzt werden (s. oben). Entsprechende Überlegungen führen zu dem Ergebnis, daß es auch nicht möglich ist, die eingegebenen Daten gegen unzulässige Veränderung vor ihrer Verarbeitung zu sichern und die unzulässige Nutzung oder Kenntnisnahme der Daten zu verhindern.

Bedenklich ist unter anderem, daß der Systemverantwortliche ein Mitarbeiter des Hauptamtes ist. Der Systemverantwortliche hat jederzeit die Möglichkeit, sämtliche gespeicherten Daten zur Kenntnis zu nehmen und sogar zu ändern.

– **Organisation und Kontrolle**

Für die Verarbeitung der personenbezogenen Daten auf dem Textverarbeitungssystem sollten im Rahmen der bestehenden Möglichkeiten Regelungen zur Datensicherung getroffen werden. Während des Kontrollbesuchs wurde berichtet, eine entsprechende Dienstanweisung sei im Hauptamt in Arbeit. Die Dienstanweisung sei aber noch nicht fertiggestellt, da man auch hier die Schwierigkeit erkannt habe, Maßnahmen zu finden, die eine angemessene Datensicherung ermöglichen. Trotz dieser Schwierigkeit sollten jedenfalls die möglichen Maßnahmen unverzüglich verwirklicht und eine entsprechende Dienstanweisung erlassen werden.

Die Kontrolle des ordnungsgemäßen Einsatzes des Textverarbeitungssystems sollte zu den Aufgaben einer internen Kontrollinstanz (oben E.1.a) gehören.

– **Maßnahmen zur Datensicherung**

Während des Kontrollbesuchs wurde erörtert, daß es für den überprüften Einsatzfall aus den dargelegten Gründen nicht möglich ist, einen Grad der Datensicherheit zu gewährleisten, der demjenigen entspricht, der heute in großen Rechenzentren als Selbstverständlichkeit erwartet wird. Dazu fehlen noch Voraussetzungen, die nur der Hersteller des Textverarbeitungssystems oder ein entsprechend qualifiziertes Programmierunternehmen schaffen könnte. Im Rahmen der bestehenden Möglichkeiten muß die Datensicherung aber jedenfalls verbessert werden. Erörtert wurden folgende Maßnahmen zur Verbesserung der Datensicherheit:

- An das Textverarbeitungssystem angeschlossene Datenendgeräte dürfen ausschließlich im Personalamt stehen. Damit würde verhindert, daß personenbezogene Daten des Personalamtes Mitarbeitern des Hauptamtes zur Kenntnis kommen und von diesen sogar verändert werden können.
- Die eingesetzten Programme sind ordnungsgemäß durch das Personalamt freizugeben.
- Die Dokumentation ist fertigzustellen.
- Es ist eine Dienstanweisung für die Verarbeitung personenbezogener Daten auf dem Textverarbeitungssystem fertigzustellen.
- Die Kontrolle der Verarbeitung personenbezogener Daten auf dem Textverarbeitungssystem sollte in die Aufgaben einer internen Kontrollinstanz einbezogen werden.

F. Weiterentwicklung des Datenschutzrechts

1. Bundesrecht

Aus dem in der letzten Wahlperiode von den Fraktionen der CDU/CSU und der FDP eingebrachten Gesetzentwurf zur Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes, des Verwaltungsverfahrensgesetzes, des Bundesverfassungsschutzgesetzes und des Straßenverkehrsgesetzes (Bundestagsdrucksache 10/4737) hat der Deutsche Bundestag nur die Vorschriften über das Zentrale Verkehrsinformationssystem (ZEVIS) und die örtlichen Fahrzeugregister als Gesetz zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes verabschiedet (oben C.20.b).

Über die in ihrer ersten Bewertung der in dem Koalitionsentwurf vorgesehenen Regelungen hinaus (vgl. siebter Tätigkeitsbericht, C.8.b und E.1) haben die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder in zwei Entschlüssen zur Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes und zur Neufassung des Bundesverfassungsschutzgesetzes eingehend Stellung genommen.

Als bereichsspezifische Regelungen des Bundes mit wesentlichen Auswirkungen auf den Datenschutz sind im Berichtszeitraum neben dem Gesetz zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes zu nennen

- das Zweite Gesetz zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität (Einfügung von Vorschriften in das Strafgesetzbuch unter anderem über Ausspähen von Daten, Datenveränderung, Computerbetrug und -sabotage);
- das Erste Gesetz zur Verbesserung der Stellung des Verletzten im Strafverfahren (Opferschutzgesetz);
- das neugefaßte Bundesstatistikgesetz.

2. Landesrecht

Von zentraler Bedeutung für die Weiterentwicklung des Datenschutzrechts in Nordrhein-Westfalen ist der von der Landesregierung eingebrachte Entwurf eines **Gesetzes zur Fortentwicklung des Datenschutzes** (Drucksache 10/1565).

Der Gesetzentwurf enthält wesentliche Verbesserungen des Datenschutzes und zieht notwendige Konsequenzen aus dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts. Hervorzuheben sind insbesondere

- die Erweiterung des Anwendungsbereichs des Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen auf Akten; damit wird auch die bisher strittige Kontrollbefugnis des Landesbeauftragten für den Datenschutz klargestellt;
- die Einbeziehung der Datenerhebung sowie der Nutzung als Phasen der Datenverarbeitung;
- die grundsätzliche Anerkennung der Zweckbindung;
- die Erweiterung des Auskunftsrechts auf Zweck und Rechtsgrundlage der Speicherung, Herkunft und Empfänger der Daten sowie die Auskunfterteilung an den Betroffenen über seine Daten auch durch die Sicherheits- und Finanzbehörden, wenn nicht unter den im Gesetz genannten Voraussetzungen das Geheimhaltungsinteresse überwiegt;
- die Aufnahme besonderer Vorschriften für die Datenverarbeitung bei Dienst- und Arbeitsverhältnissen sowie für Fernmessen und Fernwirken.

Allerdings sieht der Gesetzentwurf auch Verschlechterungen gegenüber dem geltenden Recht vor:

- Die Staatsanwaltschaft soll, soweit sie nicht Verwaltungsaufgaben wahrnimmt, der Datenschutzkontrolle durch den Landesbeauftragten entzogen werden.
- Die Herausnahme der Eigenbetriebe, kommunalen Krankenhäuser und öffentlichen Unternehmen aus dem Anwendungsbereich des Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen und die Verweisung auf das Bundesdatenschutzgesetz führen zu Einschränkungen des Datenschutzes in diesem Bereich; so entfällt der verschuldensunabhängige Schadensersatzanspruch, die Verpflichtung zur internen Datenschutzkontrolle und die Verpflichtung zur Benachrichtigung der Empfänger von Daten im Fall der Berichtigung, Sperrung oder Löschung.
- Für alle anderen öffentlichen Stellen wird der verschuldensunabhängige Schadensersatzanspruch auf automatisierte Verfahren beschränkt; ferner wird der gesetzliche Unterlassungs- und Folgenbeseitigungsanspruch gestrichen.
- Die Einführung einer Staatswohlklausel beschränkt die Kontrollbefugnis des Landesbeauftragten.

Einige Regelungen entsprechen nicht den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Volkszählungsurteils:

- Die Regelung, die eine Übermittlung oder Zweckentfremdung zuläßt, wenn die Wahrnehmung einer durch Rechtsvorschrift zugewiesenen Aufgabe dies zwingend voraussetzt, entspricht nicht dem Gebot der Normenklarheit, da sie den Verwendungszweck der Daten nicht bestimmt und damit den Umfang des Eingriffs für den Bürger nicht erkennen läßt. Im Ergebnis enthält diese Regelung kaum eine Verbesserung gegenüber der nach dem Volkszählungsurteil nicht mehr verfassungsmäßigen Generalklausel für Übermittlungen im öffentlichen Bereich.
- Die Versagung jeglichen Lösungsanspruchs für nicht mehr erforderliche Daten in Akten, auch wenn sie den Betroffenen belasten, ist mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht vereinbar. Die „Gnade des Vergessens“ darf nicht nur für Dateien, sondern muß auch für Akten gelten.

In vielen Punkten bleibt der Gesetzentwurf hinter dem Referentenentwurf und dem Entwurf der SPD-geführten Länder für ein neues Bundesdatenschutzgesetz (Bundratsdrucksache 121/86), in einigen Punkten auch hinter dem in der letzten Wahlperiode eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Datenschutzes (Drucksache 9/4075), dem Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen (Bundtagsdrucksache 10/4737) und dem Gesetzentwurf der SPD-Fraktion (Bundtagsdrucksache 10/1180) zur Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes zurück.

Unter Berücksichtigung dieser Entwürfe habe ich in einer eingehenden Stellungnahme gegenüber dem Landtag (Vorlage 10/878) Änderungen des Gesetzentwurfs vorgeschlagen. Hervorgehoben werden hier:

- Datenschutzkontrolle durch den Landesbeauftragten bei den Behörden der Staatsanwaltschaft, auch soweit sie als Organe der Rechtspflege tätig werden;
- Regelung des Datenschutzes bei Eigenbetrieben, kommunalen Krankenhäusern und öffentlich-rechtlichen Unternehmen im Landesgesetz;
- Schutz des Betroffenen gegen unangemessene Benachteiligung bei Erteilung einer Einwilligung;
- Einschränkung der durch das Gesetz erlaubten Zweckänderungen;

- Aufzeichnung der Übermittlungen auch bei nicht automatisierter Datenverarbeitung zur Gewährleistung von Rechtsschutz und effektiver Datenschutzkontrolle;
- Löschung nicht mehr erforderlicher Daten in Akten auf Verlangen des Betroffenen;
- Erhaltung des verschuldensunabhängigen Schadensersatzanspruchs auch bei nicht automatisierter Datenverarbeitung; Gewährung einer Entschädigung für Nichtvermögensschäden nicht nur in schweren Fällen;
- Erhaltung des gesetzlichen Anspruchs auf Unterlassung und Folgenbeseitigung;
- Verzicht auf eine die Kontrollbefugnis des Landesbeauftragten beschränkende Staatswohlklausel.

Das Ergebnis der Beratungen des Landtags bleibt abzuwarten.

Düsseldorf, den 31. März 1987

Dr. Weyer

